

Contenido

INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1	25
EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO: LA RELEVANCIA DEL SUFRAGIO PASIVO	25
1.1 Marco filosófico y teórico	25
1.1.1 A manera de introducción	25
1.1.2 Mínimo repaso histórico sobre la gestación filosófica del Estado Constitucional y Democrático de Derecho y los peligros de su involución	27
1.1.3 Marco teórico	45
1.1.3.1 Teoría clásica del Estado	45
1.1.3.2 Notas sobre el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.	56
1.2 Marco jurídico supranacional	62
1.2.1 Tratados internacionales vinculatorios para el Estado mexicano	66
1.2.1.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos	66
1.2.1.2 Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.	68
1.2.1.3 Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	69
1.2.1.4 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	70
1.2.1.5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	71
1.2.2 Instrumentos internacionales no vinculatorios	73
1.2.2.1 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	73
1.2.2.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos	75
1.2.2.3 Carta Democrática Interamericana	76
1.2.2.4 Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia	79
1.2.3 Jurisprudencia y recomendaciones de tribunales y organismos internacionales	81
1.2.3.1 Susana Miguchi Miyagawa (Perú)	81
1.2.3.2 Caso Yatama vs Nicaragua	82
1.2.3.3 Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos	85
1.2.3.4 Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos	86
1.3 Los Derechos Humanos y su ejercicio	88
1.3.1 Aproximación a la idea de Derechos Humanos	88
1.3.2 El ejercicio de los Derechos Humanos	91
1.3.3 Los derechos políticos como Derechos Humanos	105
1.4 El sufragio pasivo	107
1.4.1 Los derechos derivados del sufragio pasivo.	110
1.4.2 Restricciones al sufragio pasivo	112
1.4.3 Reflexiones sobre la relevancia del sufragio pasivo	114
CAPÍTULO 2	117

RESTRICCIONES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL NEO REPUBLICANISMO DE QUENTIN SKINNER Y LA TESIS DE LA CORRECCIÓN MORAL DEL DERECHO DE R. ALEXY, COMO COMPONENTES DEL CONTROL DE SU VALIDEZ

2.1	El Neo Republicanismo	117
2.1.1	Evolución del concepto “república”	117
2.1.2	El neo republicanismo como alternativa al liberalismo político	130
2.2	El pensamiento de Quentin Skinner respecto al ejercicio de las libertades civiles (el Estado libre y la libertad individual)	142
2.3	El pensamiento de Robert Alexy: validez y corrección moral del derecho.	152
2.4	Las restricciones al ejercicio de los Derechos Humanos	169
2.4.1	La suspensión de garantías	170
2.4.2	Restricciones al goce y ejercicio de los derechos humanos (en sentido estricto)	176
2.5	El test de proporcionalidad como medio de control de la validez.	185
2.5.1	Exigencia de legalidad	189
2.5.2	Exigencia de un objetivo legítimo	189
2.5.3	Exigencia de necesidad para una sociedad democrática	190
2.5.4	Exigencia de idoneidad o adecuación.	191
2.5.5	Exigencia de necesidad	191
2.5.6	Exigencia de proporcionalidad en sentido estricto	192
2.5.7	Reflexión final	193

CAPÍTULO 3

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL AÑO 2012

3.1	Antecedentes	195
3.1.1	Periodo 1810-2008	196
3.1.1.1	De la Constitución de Cádiz al porfiriato	196
3.1.1.1.1	Antes de la independencia	197
3.1.1.1.2	México independiente: Primer imperio y régimen federalista	198
3.1.1.1.3	El Régimen Centralista.	207
3.1.1.1.4	De la restitución del federalismo al porfiriato	215
3.1.1.1.5	Partidos políticos de Cádiz al porfiriato	225
3.1.1.2	De la Revolución Mexicana al año 1946. Convivencia de partidos políticos y candidatos independientes	235
3.1.1.2.1	Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911	235
3.1.1.2.2	Ley Electoral del 31 de mayo de 1913	240
3.1.1.2.3	Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 19 de septiembre de 1916	241
3.1.1.2.4	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917	242
3.1.1.2.5	Ley Electoral del 6 de febrero de 1917	242
3.1.1.2.6	Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918	243

3.1.1.2.7 A manera de diagnóstico sobre los partidos políticos de la Revolución Mexicana hasta 1946	246
3.1.1.3 El monopolio de las candidaturas por los partidos políticos (1946-2008)	249
3.1.1.3.1 Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946	249
3.1.1.3.2 Ley Electoral Federal del 7 de diciembre de 1951	250
3.1.1.3.3 Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963	250
3.1.1.3.4 Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973	251
3.1.1.3.5 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977	252
3.1.1.3.6 Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987	253
3.1.1.3.7 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990	254
3.1.1.3.8 Casos de candidaturas independientes y candidaturas no registradas a nivel local en confrontación con el sistema electoral federal	254
3.1.2 Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos	261
3.1.2.1 Justiciabilidad de los derechos político-electorales de la ciudadanía	269
3.1.2.2 Candidaturas independientes	272
3.1.3 Período 2008-2012	276
3.2 Proceso legislativo	281
3.2.1 Reforma constitucional del 9 de agosto de 2012	281
3.2.1.1 Iniciativas relacionadas con candidaturas independientes.	283
3.2.1.1.1 Iniciativa del Congreso de Tlaxcala.	284
3.2.1.1.2 Iniciativa del Presidente de la República	284
3.2.1.1.3 Iniciativa de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.	286
3.2.1.1.4 Iniciativa de senadores del Partido Revolucionario Institucional	293
3.2.1.1.5 Iniciativa del Senador Tomás Torres Mercado	294
3.2.1.1.6 Iniciativa de senadores del Partido Verde Ecologista de México	296
3.2.1.1.7 Iniciativa del Senador Luis Maldonado Venegas	298
3.2.1.2 Dictámenes, discusión, aprobación y declaratoria de reforma.	302
3.2.1.2.1 Primer dictamen en la Cámara de Senadores; discusión y aprobación.	302
3.2.1.2.2 Primer dictamen en la Cámara de Diputados; discusión y aprobación	307
3.2.1.2.3 Segundo dictamen en la Cámara de Senadores; discusión y aprobación	310
3.2.1.2.4 Segundo dictamen en la Cámara de Diputados; discusión y aprobación	310
3.2.1.2.5 Aprobación por las legislaturas estatales, declaratoria de reforma y publicación.	311
3.2.2 Reforma constitucional del 27 de diciembre de 2013	312
3.2.2.1 Iniciativas	312
3.2.2.2 Dictámenes, discusión, aprobación y declaratoria de reforma	313
3.3 Contenido esencial del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	316
CAPÍTULO 4	321
EL RÉGIMEN JURÍDICO EN MÉXICO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PERIODO 2012-2017	321
4.1 Análisis del modelo federal	321

4.1.1	Reforma constitucional del 10 de febrero de 2014	324
4.1.2	Reforma del 23 de mayo de 2014 a la legislación general en materia electoral	327
4.1.2.1	Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática	332
4.1.2.2	Iniciativa de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México	334
4.1.2.3	Iniciativa del Partido Acción Nacional	334
4.1.2.4	Dictámenes, aprobación y publicación	337
4.1.3	Examen de la legislación general	343
4.1.4	Análisis realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	346
4.1.4.1	Plazos de registro de los aspirantes a candidatos independientes, frente a los establecidos para la creación de nuevos partidos políticos	348
4.1.4.2	Porcentaje de respaldo ciudadano para que las candidaturas independientes obtengan su registro	351
4.1.4.3	Requisitos para el registro de las candidaturas independientes	355
4.1.5	Estudio practicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	359
4.1.5.1	Opinión de la Sala Superior en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas: SUP-OP-3/2014	360
4.1.5.2	Casos contenciosos	364
4.1.5.2.1	Recursos de apelación interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano y juicio ciudadano presentado por Mariana De Lachica Huerta	364
4.1.5.2.2	Caso de Manuel Jesús Clouthier Carrillo (1)	366
4.1.5.2.3	Casos de Jorge Eduardo Pascual López y otros.	368
4.1.5.2.4	Casos de Martha Patricia Patiño Fierro y otros	368
4.1.5.2.5	Caso de Carlos Antonio Mimenza Novelo (1)	370
4.1.5.2.6	Caso de Carlos René Paredes Peña y otros	370
4.1.5.2.7	Caso de Wendolin Gutiérrez Mejía	372
4.1.5.2.8	Caso de Víctor Manuel Amezcua Arista	373
4.1.5.2.9	Caso de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	374
4.1.5.2.10	Caso de Armando Ríos Piter	375
4.1.5.2.11	Otros casos	376
4.2	Estudio de los 32 modelos locales	387
4.2.1	Aguascalientes	389
4.2.1.1	Primera etapa	389
4.2.1.1.1	Reformas constitucional y legal	389
4.2.1.1.2	Acciones de inconstitucionalidad	390
4.2.2.2	Segunda etapa	390
4.2.2.2.1	Reformas constitucional y legal	390
4.2.2.2.2	Acciones de inconstitucionalidad	392
4.2.2.2.3	Casos contenciosos	392
4.2.2.2.3.1	Caso de Francisco Gabriel Arellano Espinosa	392
4.2.2.2.3.2	Caso de José Luis Álvarez Sánchez	397
4.2.2.3	Tercera etapa	398
4.2.2.3.1	Reforma legal (2017)	398
4.2.2.3.2	Acciones de inconstitucionalidad	399
4.2.2	Baja California	399
4.2.2.1	Reformas constitucionales y legales	399
4.2.2.2	Acciones de Inconstitucionalidad	402
4.2.2.3	Casos contenciosos	402
4.2.2.3.1	Caso de Daylin García Ruvalcaba y de Ignacio Anaya Burguete	402
4.2.2.3.2	Caso de Héctor Guillermo Gutiérrez Bertram	404
4.2.2.3.3	Caso de Carlos Atilano Peña	406
4.2.3	Baja California Sur	407

4.2.3.1 Reformas constitucionales y legales (2013-2014)	407
4.2.3.2 Acciones de inconstitucionalidad	409
4.2.3.3 Casos contenciosos	409
4.2.3.3.1 Caso de Benjamín De la Rosa Escalante	409
4.2.3.3.2 Casos de María Herlinda Torrez Gutiérrez y de Jorge Ramírez Martínez y Baldemar Sicairos	411
4.2.3.4 Reforma legal (2017)	413
4.2.4 Campeche	414
4.2.4.1 Reformas constitucional y legal (2014)	414
4.2.4.2 Acciones de inconstitucionalidad	416
4.2.4.3 Casos contenciosos	416
4.2.4.3.1 Caso de Rosendo Iván Rodríguez Chan	416
4.2.5 Ciudad de México	417
4.2.5.1 Primera etapa	417
4.2.5.1.1 Reformas estatutaria y legal (2014)	417
4.2.5.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	419
4.2.5.1.3 Casos contenciosos	421
4.2.5.1.3.1 Caso de Arne Sidney Aus den Ruthen Haag	421
4.2.5.1.3.2 Casos de Oscar Moreno Ramos y Arturo Cuevas Bautista	422
4.2.5.2 Segunda etapa	424
4.2.5.2.1 Reformas constitucional y legal (2017)	424
4.2.5.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	426
4.2.5.2.3 Casos contenciosos	426
4.2.5.2.3.1 Caso de José Luis Luege Tamargo	426
4.2.5.2.3.2 Caso de Pablo Raúl Moreno Carrión	427
4.2.6 Coahuila	428
4.2.6.1 Reformas constitucionales y legal	428
4.2.6.2 Acciones de Inconstitucionalidad	432
4.2.6.3 Casos contenciosos	433
4.2.6.3.1 Caso de Luis Alberto Zavala Díaz (1)	433
4.2.6.3.2 Caso de Luis Alberto Zavala Díaz (2)	434
4.2.6.3.3 Casos de Alfonso Danao De la Peña Villareal, Luis Alberto Zavala Pérez y Federico González Garza	436
4.2.6.3.4 Caso de Rosalinda Arredondo Esquivel	436
4.2.7 Colima	437
4.2.7.1 Reformas constitucional y legal (2013-2014)	437
4.2.7.2 Acciones de Inconstitucionalidad	440
4.2.7.3 Casos contenciosos	443
4.2.7.3.1 Caso de Lázaro Peña Nava y otros	443
4.2.8 Chiapas	444
4.2.8.1 Primera etapa	444
4.2.8.1.1 Reformas constitucionales y legales	444
4.2.8.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	446
4.2.8.1.3 Casos contenciosos	448
4.2.8.1.3.1 Caso de Rafael Jiménez Aréchar y otros	448
4.2.8.2 Segunda etapa	451
4.2.8.2.1 Reformas constitucional y legal (2016-2017)	451
4.2.8.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	454
4.2.9 Chihuahua	454
4.2.9.1 Primera etapa (2015)	454
4.2.9.1.1 Reformas constitucional y legal	454
4.2.9.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	458

4.2.9.1.3 Casos contenciosos	459
4.2.9.1.3.1 Caso de Gerardo Cortinas Murra	459
4.2.9.1.3.2 Caso de Mónica Guadalupe Reyes Gallegos (1)	460
4.2.9.1.3.3 Caso de Roberto Antonio González García	461
4.2.9.1.3.4 Caso de Luis Enrique Terrazas Seyffert y Javier Mesta Delgado	462
4.2.9.1.3.5 Caso de Federico Piñón Frías	463
4.2.9.1.3.6 Caso de Arturo José Valenzuela Zorrilla	465
4.2.9.1.3.7 Caso de Mónica Guadalupe Reyes Gallegos (2)	469
4.2.9.2 Segunda etapa	471
4.2.9.2.1 Reforma legal	471
4.2.9.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	474
4.2.9.2.3 Casos contenciosos	479
4.2.9.2.3.1 Caso de Héctor Armando Cabada Alvidrez y Jorge Alfredo Lozoya Santillán	479
4.2.10 Durango	480
4.2.10.1 Primera etapa (2012)	480
4.2.10.1.1 Reforma constitucional	480
4.2.10.1.2 Acción de inconstitucionalidad	481
4.2.10.2 Segunda etapa (2013-2014)	482
4.2.10.2.1 Reformas constitucional y legal	482
4.2.10.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	483
4.2.10.3 Tercera etapa	484
4.2.10.3.1 Reforma legal (2017)	484
4.2.10.3.2 Acciones de inconstitucionalidad	485
4.2.10.3.3 Casos contenciosos	485
4.2.10.3.3.1 Caso de Juan Carlos Ríos Gallardo	485
4.2.11 Guanajuato	486
4.2.11.1 Reformas constitucional y legal	486
4.2.11.2 Acciones de inconstitucionalidad	488
4.2.11.3 Casos contenciosos	496
4.2.11.3.1 Caso de Rubén Omar Fonseca Caldera	496
4.2.12 Guerrero	497
4.2.12.1 Reformas constitucional y legal	497
4.2.12.2 Acciones de inconstitucionalidad	498
4.2.12.3 Casos contenciosos	502
4.2.12.3.1 Caso de Felipe Aldape Zapata y otro	502
4.2.13 Hidalgo	502
4.2.13.1 Reformas constitucional y legal	502
4.2.13.2 Acciones de inconstitucionalidad.	504
4.2.13.3 Casos contenciosos	504
4.2.13.3.1 Caso de Guillermina Arias León y Ana Celia Trejo Alavez	504
4.2.13.3.2 Caso de Marisol Flores Sánchez y otros	505
4.2.13.3.3 Caso de Porfirio Moreno Jiménez	506
4.2.13.3.4 Caso de Andrés Gildardo Ocádiz Ibarra	506
4.2.14 Jalisco	509
4.2.14.1 Primera etapa	509
4.2.14.1.1 Reformas constitucional y legal	509
4.2.14.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	511
4.2.14.1.3 Casos contenciosos	511
4.2.14.1.3.1 Caso de Fernando Garza Martínez	511
4.2.14.1.3.2 Caso de Armando Daniel Cervantes Aguilera y Josué Emmanuel Martínez Güitrón	512

4.2.14.1.3.3 Caso de Guillermo Cienfuegos Pérez	513
4.2.14.2 Segunda etapa	515
4.2.14.2.1 Reformas constitucional y legal	515
4.2.14.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	516
4.2.14.2.3 Casos contenciosos	516
4.2.14.2.3.1 Caso de Salvador Cosío Gaona	516
4.2.15 Estado de México	517
4.2.15.1 Reformas constitucional y legal	517
4.2.15.2 Acciones de inconstitucionalidad.	519
4.2.15.3 Casos contenciosos	525
4.2.15.3.1 Caso de Guillermo Eduardo Antonio Ortiz Solalinde (1)	525
4.2.15.3.2 Caso de María Teresa Castell de Oro Palacios	526
4.2.15.3.3 Caso de Isidro Pastor Medrano (1)	527
4.2.15.3.4 Caso de Guillermo Eduardo Antonio Ortiz Solalinde (2)	529
4.2.15.3.5 Caso de Isidro Pastor Medrano (2)	529
4.2.15.3.6 Caso de María de Jesús Picazo Álvarez	530
4.2.16 Michoacán	531
4.2.16.1 Primera etapa	531
4.2.16.1.1 Reformas constitucional y legal	531
4.2.16.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	533
4.2.16.2 Segunda etapa	540
4.2.16.2.1 Reforma legal de 2016	540
4.2.16.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	540
4.2.16.2.3 Casos contenciosos	540
4.2.16.2.3.1 Caso de Eduardo Abraham García Gil	540
4.2.17 Morelos	542
4.2.17.1 Primera etapa	542
4.2.17.1.1 Reformas constitucional y legal	542
4.2.17.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	545
4.2.18 Nayarit	551
4.2.18.1 Primera Etapa	551
4.2.18.1.1 Reformas constitucional y legal	551
4.2.18.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	554
4.2.18.2 Segunda etapa	554
4.2.18.2.1 Reformas constitucional y legal	554
4.2.18.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	556
4.2.18.2.3 Casos contenciosos	556
4.2.18.2.3.1 Caso de Jorge Richardi Rochín	556
4.2.19 Nuevo León	558
4.2.19.1 Primera etapa	558
4.2.19.1.1 Reformas constitucional y legal	558
4.2.19.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	560
4.2.19.1.3 Casos contenciosos	567
4.2.19.1.3.1 Caso de Roberto Alfonso Gallardo Galindo y otros	567
4.2.19.1.3.2 Juicio de revisión constitucional electoral del Partido Acción Nacional	568
4.2.19.2 Segunda etapa	569
4.2.19.2.1 Reforma legal	569
4.2.19.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	571
4.2.19.2.3 Casos contenciosos	571
4.2.19.2.3.1 Caso de Roberto Generoso Garza Frías	571
4.2.20 Oaxaca	572
4.2.20.1 Primera etapa	572

4.2.20.1.1 Reformas constitucional y legal	572
4.2.20.1.2. Acciones de inconstitucionalidad	573
4.2.20.1.3 Casos contenciosos	574
4.2.20.1.3.1 Caso de David Elías Santillán Moguel	574
4.2.20.1.3.2 Caso de Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero	574
4.2.20.2 Segunda etapa	576
4.2.20.2.1 Reforma legal	576
4.2.20.2.2 Acciones de Inconstitucionalidad	577
4.2.21 Puebla	577
4.2.21.1 Primer etapa	577
4.2.21.1.1 Reformas constitucional y legal	577
4.2.21.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	579
4.2.21.2 Segunda etapa	580
4.2.21.2.1 Reforma legal	580
4.2.21.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	582
4.2.21.2.3 Casos contenciosos	596
4.2.21.2.3.1 Caso de Ana Teresa Aranda Orozco (1)	596
4.2.21.2.3.2 Caso de Ricardo Jiménez Hernández (efecto inter comunis).	599
4.2.21.2.3.3 Caso de Ana Teresa Aranda Orozco (2)	600
4.2.21.2.3.4 Caso de Ricardo Jiménez Hernández (2)	602
4.2.21.2.3.5 Caso de Enrique Cárdenas Sánchez	603
4.2.21.2.3.6 Casos de Israel Jesús Ramos González y Enrique Cárdenas Sánchez	604
4.2.21.2.3.7 Caso de Ángeles Navarro Rueda y otros	606
4.2.22 Querétaro	609
4.2.22.1 Primera etapa	609
4.2.22.1.1 Reformas constitucional y legal	609
4.2.22.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	610
4.2.22.1.3 Casos contenciosos	611
4.2.22.1.3.1 Caso de Rolando Augusto Ruiz Hernández	611
4.2.22.1.3.2 Casos de Rolando Augusto Ruiz Hernández y otros	612
4.2.22.2 Segunda etapa	614
4.2.22.2.1 Reforma legal	614
4.2.22.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	615
4.2.23 Quintana Roo	616
4.2.23.1 Primera etapa	616
4.2.23.1.1 Reformas constitucional y legal (2012)	616
4.2.23.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	618
4.2.23.1.3 Casos contenciosos	623
4.2.23.1.3.1 Impugnaciones presentadas por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como por Armando Pérez	623
4.2.23.2 Segunda etapa	625
4.2.23.2.1 Reforma legal	625
4.2.23.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	626
4.2.23.2.3 Asuntos contenciosos	630
4.2.23.2.3.1 Caso de Víctor Alberto Sumohano Ballados	630
4.2.23.3 Tercera etapa	631
4.2.23.3.1 Reforma legal	631
4.2.23.3.2 Acciones de inconstitucionalidad	632
4.2.23.3.3 Casos contenciosos	633
4.2.23.3.3.1 Caso de Andrés Florentino Ruiz Morcillo	633
4.2.24 San Luis Potosí	634

4.2.24.1 Primera etapa	634
4.2.24.1.1 Reformas constitucional y legal	634
4.2.24.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	636
4.2.24.1.3 Casos contenciosos	643
4.2.24.1.3.1 Casos de Enrique Suárez del Real Díaz de León	643
4.2.24.2 Segunda etapa	644
4.2.24.2.1 Reforma legal	644
4.2.24.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	646
4.2.24.2.3 Casos contenciosos	646
4.2.24.2.3.1 Casos de Jesús Monsiváis Cerda y de Leonardo Vinaja Vázquez	646
4.2.25 Sinaloa	648
4.2.25.1 Reformas constitucional y legal	648
4.2.25.2 Acciones de inconstitucionalidad	650
4.2.25.3 Casos contenciosos	650
4.2.25.3.1 Caso de José Luis Reyes López	650
4.2.26 Sonora	651
4.2.26.1 Primera etapa	651
4.2.26.1.1 Reformas constitucional y legal	651
4.2.26.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	653
4.2.26.2 Segunda etapa	659
4.2.26.2.1 Reforma constitucional	659
4.2.26.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	660
4.2.27 Tabasco	660
4.2.27.1 Reformas constitucional y legal	660
4.2.27.2 Acciones de inconstitucionalidad	663
4.2.27.3 Casos contenciosos	663
4.2.27.3.1 Caso de Manuel Carlos Paz Ojeda	663
4.2.28 Tamaulipas	665
4.2.28.1 Reformas constitucional y legal	665
4.2.28.2 Acciones de inconstitucionalidad	666
4.2.28.3 Casos contenciosos	674
4.2.28.3.1 Caso planteado por el Partido Acción Nacional	674
4.2.28.3.2 Caso de Nanci Leticia Fuentes Guajardo	675
4.2.28.3.3 Casos de Carlos Eliud Pérez González y otros	676
4.2.28.3.4 Caso de José Ramón Gómez Leal	677
4.2.29 Tlaxcala	678
4.2.29.1 Reformas constitucional y legal	678
4.2.29.2 Acciones de inconstitucionalidad	680
4.2.29.3 Casos contenciosos	680
4.2.29.3.1 Caso de Braulio Muñoz Cocoletzi	680
4.2.29.3.2 Caso de José Jorge Moreno Durán	682
4.2.29.3.3 Casos de Beneberto Sánchez Vázquez y otros.	683
4.2.30 Veracruz	684
4.2.30.1 Reformas constitucional y legal	684
4.2.30.2 Acciones de inconstitucionalidad	686
4.2.30.3 Casos contenciosos	688
4.2.30.3.1 Caso planteado por el Partido Acción Nacional	688
4.2.30.3.2 Caso de Elías Miguel Moreno Brizuela	689
4.2.30.3.3 Caso de Rosinela Santopietro Espinosa	690
4.2.30.3.4 Caso de Jesús Antonio Salazar	692
4.2.31 Yucatán	693
4.2.31.1 Reformas constitucional y legal	693

4.2.31.2 Acciones de inconstitucionalidad	695
4.2.31.3 Casos contenciosos	696
4.2.31.3.1 Caso de María Sofía del Perpetuo Socorro Castro Romero	696
4.2.32 Zacatecas	697
4.2.32.1 Primera etapa	697
4.2.32.1.1 Reformas legal y constitucional	697
4.2.32.1.2 Acciones de inconstitucionalidad	699
4.2.32.1.3 Casos contenciosos	699
4.2.32.1.3.1 Caso de Marco Antonio Torres Iguanzo y otros	699
4.2.32.1.3.2 Casos de José Jaime Enríquez Félix y Juan Manuel Hernández Rea	700
4.2.32.2 Segunda etapa	703
4.2.32.2.1 Reforma legal	703
4.2.32.2.2 Acciones de inconstitucionalidad	704
4.2.33 Otros casos contenciosos relevantes	704
4.3 Examen de las semejanzas y diferencias	718
4.3.1 El porcentaje de respaldo ciudadano	718
4.3.1.1 Porcentajes para la elección de gobernador	719
4.3.1.2 Porcentajes para la elección de diputados de mayoría relativa	721
4.3.1.3 Porcentajes para la elección de integrantes de ayuntamientos	723
4.3.1.4 Porcentaje para otros cargos	725
4.3.2 Distribución del apoyo ciudadano	725
4.3.2.1 Distribución del apoyo ciudadano para el cargo de gobernador	726
4.3.2.2 Distribución del apoyo ciudadano para el cargo de diputado local	729
4.3.2.3 Distribución del apoyo ciudadano para integrantes de los ayuntamientos	730
4.3.3 Plazo para la obtención del respaldo ciudadano	732
4.3.4 Número de apoyos por ciudadano	734
4.3.5 Características de los apoyos ciudadanos	736
CAPÍTULO 5	741
ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO LEGAL MEXICANO	741
5.1 Grado de restricción a la capacidad de actuar de la ciudadanía interesada en registrarse bajo una candidatura independiente	741
5.1.1 El examen de constitucionalidad a través de las acciones de inconstitucionalidad	752
5.1.1.1 La libertad de configuración legislativa como marco de interpretación del requisito de exigir un porcentaje de respaldo ciudadano para condicionar el registro de las candidaturas independientes	761
5.1.1.2 Imposibilidad de comparar partidos políticos y candidaturas independientes	763
5.1.1.3 Demostración de respaldo social como condición para tener derecho al registro de una candidatura independiente	765
5.1.1.4 Examen de los requisitos cuantitativos a partir de argumentos cualitativos	767
5.1.1.5 Examen fragmentado de las restricciones	769
5.1.2 El análisis de constitucionalidad concreto realizado por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	770
5.1.3 Estado actual de la restricción de registro a las candidaturas independientes	775
5.2 Medición de la efectividad en el registro de las candidaturas independientes, atento al requisito de un porcentaje de respaldo ciudadano	778
5.2.1 Índice de acceso a las candidaturas independientes	778

5.2.2 Efectividad en los registros de candidaturas para los procesos electorales de 2013 a 2018, atendiendo al requisito del porcentaje de respaldo ciudadano	788
5.2.2.1 Elecciones federales	790
5.2.2.2 Aguascalientes	791
5.2.2.3 Baja California	791
5.2.2.4 Baja California Sur	792
5.2.2.5 Campeche	792
5.2.2.6 Ciudad de México	793
5.2.2.7 Coahuila	793
5.2.2.8 Colima	794
5.2.2.9 Chiapas	794
5.2.2.10 Chihuahua	795
5.2.2.11 Durango	796
5.2.2.12 Guanajuato	796
5.2.2.13 Guerrero	797
5.2.2.14 Hidalgo	797
5.2.2.15 Jalisco	798
5.2.2.16 Estado de México	799
5.2.2.17 Michoacán	799
5.2.2.18 Morelos	800
5.2.2.19 Nayarit	800
5.2.2.20 Nuevo León	801
5.2.2.21 Oaxaca	801
5.2.2.22 Puebla	802
5.2.2.23 Querétaro	802
5.2.2.24 Quintana Roo	803
5.2.2.25 San Luis Potosí	803
5.2.2.26 Sinaloa	804
5.2.2.27 Sonora	804
5.2.2.28 Tabasco	805
5.2.2.29 Tamaulipas	805
5.2.2.30 Tlaxcala	806
5.2.2.31 Veracruz	806
5.2.2.32 Yucatán	807
5.2.2.33 Zacatecas	807
5.2.3 Diagnóstico del grado de impacto del requisito de respaldo ciudadano, en el registro de las candidaturas independientes, con base en la interpretación de los datos que arroja el periodo 2012-2018	808

5.3 Control de la validez convencional del requisito relativo a exigir un porcentaje de respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes	813
5.3.1 Examen del subprincipio de fin legítimo	818
5.3.2 Examen del subprincipio de idoneidad	823
5.3.3 Examen del subprincipio de necesidad	825
5.3.3.1 Porcentaje de respaldo ciudadano	826
5.3.3.2 Distribución del apoyo	828
5.3.3.3 Plazos	830
5.3.4 Examen del subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto	831
5.3.5 Conclusión del examen de exigir como requisito, cualquiera que sea el caso, de acreditar un respaldo ciudadano para obtener el registro de una candidatura independiente	835

5.4 Hacia una nueva generación de bases que deben regir el registro de las candidaturas independientes en México	835
REFLEXIONES Y CONCLUSIONES FINALES	843
APARATO CRÍTICO	853

INTRODUCCIÓN

El derecho de elección concedido a todos y la elegibilidad sólo a algunos constituyen un sistema aristocrático.

Aristóteles, *La Política*, Libro V, Capítulo XII

Si bien han existido olas democratizadoras que han estimulado a nivel global un importante crecimiento de las democracias, la más importante después de la segunda guerra mundial, caracterizadas por pueblos que conforman sus gobiernos, confeccionan sus destinos e incorporan instituciones que confrontan el ejercicio arbitrario del poder público, lo cierto es que siguen observándose distintos grados de insatisfacción sobre ese régimen político.

Efectivamente, los derechos político-electorales de la ciudadanía han sido reconocidos formalmente a todo el colectivo, pero lo cierto es que siguen edificándose barreras que dificultan su legítimo ejercicio. No obstante la expansión “formal” de la democracia-electoral, incongruentemente, se siguen construyendo jurídicamente ambientes antagónicos con aquélla. Este es el contexto en el que se inscribe el presente trabajo de investigación, que se concentra, específicamente, en las limitaciones que se han impuesto en el último lustro en México, al legítimo ejercicio del derecho al sufragio pasivo en la vía de las candidaturas independientes, en perjuicio de la calidad de ciudadanía que reconoce a su pueblo.

A partir de la deontología jurídica forjada con la reforma constitucional del año 2011 en materia de derechos humanos, nuestro país determinó edificar un Estado Constitucional y Democrático de Derecho sobre la plataforma de una República. La suma de todos estos conceptos fundamentales, arroja como uno de sus significados más esenciales, el reconocimiento a su ciudadanía del derecho humano a ocuparse de la *res pública*, de la cual forma parte medular, su legítimo interés, en un ambiente democrático de renovación de los poderes públicos, a participar no sólo a través del sufragio activo sino también y, especialmente, a contar con la titularidad del sufragio pasivo.

Indudablemente, en el espacio de la política dentro de un sistema democrático, los derechos humanos operan como un perímetro que condiciona la legitimidad política del propio sistema. De acuerdo con ese contexto, la protección, promoción y reivindicación de los derechos humanos de la ciudadanía frente al poder que, por su propia naturaleza tiende a violentar su núcleo de dignidad minimizando su ejercicio, los convierte en un componente fundamental para que prevalezcan como paradigma.

Un caso donde el Estado permitió, precisamente, la reducción en el campo de acción de los derechos humanos de tipo político-electoral, puede identificarse cuando en México, desde la década de los 30's del siglo XX, se construyó a nivel legal todo un aparato institucional, por medio del cual, los partidos políticos se arrogaron el monopolio del derecho al sufragio pasivo, para que la ciudadanía sólo pudiera ejercerlo por su conducto en los términos y condiciones que éstos impusieran, suprimiendo prácticamente cualquier posibilidad de que la ciudadanía interesada estuviera en aptitud de registrarse a alguna candidatura de manera directa, inmediata y sin la intervención de aquéllos. Cabe señalar como salvedad de lo antepuesto, la registrada a partir de la reforma constitucional del año 2001, cuando en el artículo 2° se reconocieron a los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, los derechos al autogobierno y auto determinación, en cuya renovación de autoridades obedecerán a sus propios sistemas normativos internos, quienes evidentemente, prescinden de los partidos políticos.

Esta situación claramente dominada por los partidos políticos pervivió varias décadas; sin embargo, el agotamiento y desconfianza hacia aquéllos, junto con otros factores tales como la inseguridad, una economía que marcadamente concentra la riqueza y provoca que la mayoría de la población se encuentre ubicada en un grado de pobreza, la corrupción e impunidad, la falta de capilaridad política y la infertilidad de liderazgos ajenos al *statu quo*, entre otros ingredientes, generó en diversos y numerosos sectores sociales, una enorme insatisfacción del modelo democrático interno.

Ahora, frente al escenario previamente descrito se iniciaron en los últimos años diferentes tipos de reacciones institucionales; esta investigación, se concentra especialmente en la que tuvo el propósito de vigorizar la participación política de la ciudadanía, cuando en el mes de agosto del año 2012, se reformó el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el efecto de reconocer en su fracción II, el derecho ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, ya sea a través del registro de candidaturas que soliciten los partidos políticos, tal como sucedía en las últimas décadas, **y la propia ciudadanía de manera independiente**, subordinando que ese último caso procederá cuando *se cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.*¹

Como consecuencia de esa redacción, el Constituyente Permanente delegó en los respectivos poderes legislativos, la responsabilidad de emitir la regulación aplicable al ejercicio del derecho humano al sufragio pasivo vía candidaturas independientes que participen en las elecciones constitucionales, con el mandato de establecer para su ejercicio los *requisitos, condiciones y términos*, sin que, para su fijación, los congresos tuvieran que obedecer directriz constitucional alguna.

Después de seis años de experiencias internas, se afirma que la amplitud dada para la configuración legal de las candidaturas independientes, arroja un resultado claramente negativo en cuanto a su eficacia y efectividad, en desdoro del ejercicio de un derecho humano que, según las reformas constitucionales de los años 2011, 2012 y 2013, debe considerarse vertebral en una república democrática de tipo constitucional como la nuestra.

¹ No pasa inadvertido que la reforma del artículo 116, fracción IV, inciso p), de la Constitución General de la República, por medio del cual se reconocieron las candidaturas independientes en el ámbito de las entidades federativas, acaeció mediante decreto publicado el 27 de diciembre de 2013, en el sentido de disponer que de conformidad con las bases establecidas en la Constitución General y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Constitución Federal.

Si bien se coincide en que siempre será el electorado quien en cada ejercicio comicial determinará las candidaturas que ocupen las titularidades de los cargos públicos que se renueven, lo cierto es que las diferentes leyes que se ocupan de regular las candidaturas independientes, se han erigido en obstáculo al ejercicio de ese derecho humano que, como se sabe es bidimensional, ya que afecta tanto a quien pretende ejercerlo, así como al electorado, quien al último y conforme al sistema constitucional-electoral, es el titular originario de la soberanía nacional y de quien depende por consiguiente, la renovación de los poderes públicos.

Ciertamente, al final, impedir la presencia de un mayor número de opciones políticas durante las elecciones para la renovación de los poderes públicos, especialmente, pone en entredicho la importancia que la figura de la ciudadanía tiene en la república democrática diseñada por nuestra Ley Fundamental.

Máxime, por cierto, cuando en su artículo 1º, párrafos segundo y tercero, mandata que las normas relativas a derechos humanos se interpreten conforme a la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; aunado a la indicativa en el sentido de que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese contexto, en nuestro país, las candidaturas independientes enfrentan diversos problemas sumamente complejos con motivo de su participación en el sistema político-electoral mexicano, cada uno de los cuales debe ser examinado exhaustiva y responsablemente. En esa lógica, este trabajo se ocupa de uno sólo de los problemas que, de inicio, enfrentan quienes aspiran al registro de una candidatura independiente.

Consecuentemente, la presente investigación se planteó como hipótesis, que a cinco años de su reconocimiento constitucional, prácticamente toda la legislación electoral publicada en el periodo 2012-2017, desconoce el contenido esencial de las candidaturas independientes al sujetar su registro en lo tocante a contar con un

mínimo de respaldo ciudadano, *in potestate*, al exigible en un sistema de partidos políticos, perjudicando la consolidación de nuestra sociedad democrática en términos de lo que ha definido el sistema interamericano de derechos humanos; el cual, resulta vinculatorio para el Estado mexicano.

Como se verá, la necesidad de efectuar esta investigación al nivel del bloque de convencionalidad obedece a que los últimos intérpretes de la Constitución, han permitido, en nuestro concepto, que la ley desatienda el núcleo esencial de las candidaturas independientes.

En efecto, como se explicará, los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio del control de constitucionalidad abstracto y, por consiguiente, consecutivamente vinculatorios para las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el control de constitucionalidad concreto, han determinado que las legislaciones que regulan el requisito de registro de las candidaturas independientes, consistente en la obtención de un respaldo ciudadano son esencialmente constitucionales, justificándolo, por un lado, en que se les facultó con una libertad de configuración legal y, por otra parte, en que desde su punto de vista resulta razonable, en cualquier caso, exigir un mínimo de “popularidad” o “simpatía” para que proceda su registro, pues de otro modo se adelanta que, sin este tipo de filtros, su número podría colapsar al sistema electoral.

Frente a esta problemática situación, en donde los garantes de la constitucionalidad ya se pronunciaron en definitiva, se considera que el control de convencionalidad abre el espacio idóneo para demostrar que México tiene un déficit de validez conforme al sistema interamericano de derechos humanos –atendiendo a la calidad de ciudadanía que aquél define–, en lo tocante a la legislación electoral emitida en el periodo 2012-2017, específicamente, en la porción aplicable al registro de las candidaturas independientes al imponerse como requisito, en cualquier caso, un porcentaje de respaldo ciudadano.

Dicha exigencia, no obstante que podría aparentar un aspecto insignificante, por su diseño legal, ocupa un lugar central contra su existencia, ya que claramente

contraviene el núcleo esencial de ese derecho humano y se erige en un obstáculo que no supera el control de su validez, según los criterios de convencionalidad aplicables conforme al sistema interamericano.

Ahora bien, para realizar la comprobación de esta hipótesis, la presente investigación desarrolla diversos apartados de información con base en las metodologías que se consideraron más apropiadas, a fin de obtener resultados objetivos y soportar su confiabilidad.

Para iniciar, el capítulo primero intitulado **“El Estado Constitucional y Democrático de Derecho: la relevancia del sufragio pasivo”** se elaboró con base en los métodos *estructural* y *constructivo*, a fin de permitir a través del primero, el análisis de la configuración y de las características de nuestro objeto de estudio, y mediante el segundo, hacer posible la estructuración ordenada de los elementos que forman parte del sistema, a fin de justificar las aseveraciones que se realicen ulteriormente, muy particularmente, la relativa a que el modelo legal mexicano, no obstante tener el compromiso de edificarse sobre una república democrática, lo ignora.

En efecto, se considera primordial explicar lo que significa, filosófica y teóricamente, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho; a continuación, se procede a estudiar el marco jurídico supranacional que lo robustece y define sus contenidos; enseguida, se subraya la importancia que subyace en el reconocimiento y adecuado ejercicio de los derechos humanos; y, especialmente, la relevancia que adquiere en ese espacio, el sufragio pasivo.

Con base en las premisas que anteceden, en el capítulo segundo denominado **“Restricciones al ejercicio de los derechos humanos: el neorepublicanismo de Quentin Skinner y la tesis de la corrección moral del Derecho de Robert Alexy, como componentes del control de su validez”**, se decidió su construcción a partir del método *descriptivo* que funciona para señalar las características de nuestro tema de estudio, así como del método *filosófico*, abrevando de ambos

autores como las fuentes de los conceptos que nos permitirán presentar los postulados esenciales de esta investigación.

En ese orden de ideas, la evolución del concepto “República” y el Neorepublicanismo en el pensamiento de Quentin Skinner respecto al ejercicio de las libertades civiles, especialmente, en el sentido de acotar la intervención del Estado a lo estrictamente necesario con el propósito de generar los espacios de libertad más amplios posibles, aunado al ideario de Robert Alexy en cuanto a la validez y corrección moral del derecho, permitirán resolver sobre la legitimidad de las restricciones al ejercicio de los derechos humanos, particularmente, la impuesta legalmente en México al derecho de sufragio pasivo en la vía de las candidaturas independientes, consistente en acreditar, sin diferenciar casos, el respaldo ciudadano. La república democrática, se concluye, está llamada a ser un espacio de respeto a las libertades políticas, en el cual la intervención del Estado, se justifica en la medida en que esto resulte necesario.

Posteriormente, el capítulo 3, nombrado “**Las candidaturas independientes en México: la reforma constitucional del año 2012**”, ha sido elaborado siguiendo, por un lado, el método *histórico*, realizando el análisis temporal del desarrollo legislativo de las candidaturas independientes en México y, por otro lado, el método de *análisis*, ya que se pretende identificar las partes esenciales que estructuran el derecho al sufragio pasivo en la vía de las candidaturas.

De acuerdo con lo anterior, se realiza un recorrido histórico sobre el tratamiento que México, en sus diversas épocas, ha dado a las candidaturas independientes, hasta llegar a examinar en una operación de reconstrucción, los elementos sobre los cuales se reconoció nuevamente su participación, en nuestro sistema político-electoral. Esto permitirá identificar y examinar, las ideas que nutrieron al Constituyente Permanente en la reforma del año 2012, de modo que sea posible evidenciar los excesos en que han incurrido los poderes legislativos, al emitir la regulación aplicable.

Siguiendo esa lógica, el capítulo 4 se ha nombrado “**El régimen jurídico en México de las candidaturas independientes en el periodo 2012-2017**”; éste se ha construido con apoyo, al menos, en el método *dialéctico*, desde la óptica de la confrontación de ideas y el contraste de puntos de vista al elaborar los diversos modelos legales internos; el método de *concordancias*, que servirá para evidenciar que en todos los casos del fenómeno que se investiga, sólo tienen una circunstancia en común que concuerda, por lo que es la causa del fenómeno estudiado, que en el presente caso es el multicitado requisito de registro; y, el método *estadístico* con la elaboración de diversos indicadores que conforman al complejo requisito del respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes en México.

Como se explicará en este apartado, que hace un recorrido exhaustivo de todos y cada uno de los procesos legislativos acaecidos a nivel federal y local en México, durante el periodo 2012-2017, con el respectivo estudio de los casos contenciosos más significativos, tanto abstractos como concretos, se advertirá que el anotado requisito se compone, cuando menos, de 5 elementos que van dificultando, gradual y no aritméticamente, el registro de las candidaturas independientes, lo cual contraviene el esquema de restricciones autorizado por el sistema interamericano de derechos humanos.

En efecto, si bien es cuestionable la necesidad e idoneidad que, de inicio y en cualquier caso, se exija el respaldo ciudadano a los titulares del derecho al sufragio pasivo en la vía de las candidaturas independientes, lo cierto es que como se ha adelantado, ese requisito se integra además, al menos, por 5 componentes, que consisten en: **(i)** el porcentaje; **(ii)** la distribución; **(iii)** el plazo para recabarlo; **(iv)** el número de apoyos que se permite emitir a cada ciudadana y ciudadano al que se le solicita el respaldo; y, **(v)** las características de los apoyos ciudadanos.

Todas estas condiciones, tienen como antecedente directo e inmediato al sistema de partidos políticos en lo relativo a su registro; por ende, se considera que restringen indebidamente a las candidaturas independientes, a pesar de que el reconocimiento de estas últimas se justificó, principalmente, en la necesidad de

revitalizar al sistema político-electoral debido al desgaste de aquellas entidades de interés público.

Con el propósito de consolidar esta investigación y a fin de formular nuestra propuesta, se diagnostican las limitadas posibilidades reales de que un ciudadano y, especialmente, una ciudadana, puedan ser registrados en candidaturas independientes, a partir de exigírseles de inicio y bajo cualquier caso, el cumplimiento del requisito de un porcentaje de respaldo ciudadano.

De eso se ocupa, precisamente, el capítulo 5 dedicado al “**Análisis crítico del modelo legal mexicano**”, ya que, a partir de la conjugación de los métodos de análisis y síntesis, estadístico, sistemático y, finalmente, a través del test de proporcionalidad Alexyano, se efectúan mediciones de efectividad para determinar los grados de restricción al ejercicio de ese derecho humano.

Estos resultados concluyen en la inequívoca prioridad de sujetar a control de validez conforme al bloque de convencionalidad, al artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente, al contenido que sus más importantes intérpretes han determinado a través del control de constitucionalidad correspondiente y, por consiguiente, los problemas que esto ha generado para la procedencia del registro de las candidaturas independientes, lo cual necesariamente impacta en su núcleo esencial.

Como resultado, se tiene la convicción de que toda investigación jurídica en materia político-electoral, como la aquí realizada, debe terminar ofreciendo dentro del propio sistema, algunos posibles remedios a los problemas detectados. Esto, porque es el Derecho, atento a su propia naturaleza reflexiva y auto correctiva, el que tiene la posibilidad de modificar las estructuras jurídicas respectivas a efecto de reafirmar su importancia en la construcción de la sociedad democrática en la que su ciudadanía sea realmente valorada. Así, se busca evitar que en las ulteriores reformas que, sin duda, se darán sobre este tema, la voluntad política sea su única rectora.

Incluso, la relevancia de este tema cobra fuerza, cuando en la actualidad se ha presentado al Poder Legislativo Federal por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la propuesta para que sea reformada la Ley General de Delitos Electorales, a fin de que sea considerada como conducta punible, la falsificación de firmas en el cumplimiento del anotado requisito de respaldo ciudadano. Este trabajo de investigación propone, que la referida labor de tipificación debe subordinarse a que, previamente, se regule el requisito del respaldo ciudadano de la manera más benéfica y provechosa posible, para quienes tienen el interés de participar políticamente a través del registro de una candidatura independiente, se insiste, en ejercicio del derecho al sufragio pasivo, del cual se afirma, son sus legítimos titulares.

Siguiendo esta ruta, se consideran agotadas las fases del planteamiento del problema; la formulación de la hipótesis; y, finalmente la comprobación y comunicación de los resultados obtenidos.

Como corolario, debe afirmarse que, en México, el ejercicio del derecho al sufragio pasivo vía las candidaturas independientes, adolece de un déficit de validez conforme al sistema interamericano de derechos humanos, porque su legislación electoral y respectiva calificación constitucional realizada por los tribunales desatienden su núcleo esencial, lo que reclama de los operadores jurídicos especializados en el tema, su urgente y pronta solución.

Todo esto se trata, finalmente, de seguir construyendo una democracia auténtica, potente y congruente con los valores que la humanidad le ha encomendado abanderar, y desde este tópico enfrentar los declives democráticos²

² Según datos del Informe 2017 de Latinobarómetro (2018). localizable en www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf consultado el 1° de noviembre de 2018.

y de libertad³, que deben ocuparnos a quienes confiamos y tenemos un compromiso con ese sistema de vida.

³ De acuerdo con el reporte emitido por Freedom House (2018) localizable en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> consultado el 1° de noviembre de 2018.

Capítulo 1

El Estado Constitucional y Democrático de Derecho: La relevancia del sufragio pasivo

1.1 [Marco filosófico y teórico](#)

1.1.1 A manera de introducción

Existe coincidencia cuando se afirma que la teoría busca el conocimiento del qué, del cómo, del por qué y del para qué de las cosas, correspondiéndole a la Filosofía el estudio de la razón de ser de las cosas, entre otros aspectos, axiológico (moral) y ontológico (esencia, causa y fin).

Se coincide sobre que el “Estado” siempre será, al menos para el Derecho y la Política, un concepto nuclear, abstracto y, por tanto, sumamente adaptable, que atiende entre otras causas, a la ideología dominante en un espacio y momento determinados. Al caso interesa subrayar que Alf Ross considera a la democracia como la “supraideología de nuestro tiempo” (Dalla et al., 1999).

Así lo demuestra el uso cotidiano de conceptos como “Estado liberal”, “Estado totalitario”, “Estado social”, “Estado de derecho” o “Estado constitucional”, sólo por citar algunas de sus múltiples facetas, sin olvidar algunas que lo refieren en términos negativos, como la que diagnostica al “Estado en crisis” o la necesidad misma de prescindir de cualquier tipo de Estado.

En este contexto, hacia el final del siglo XX y principios del XXI se ha consolidado la idea del “Estado constitucional y democrático de derecho”, en el que confluyen la teoría clásica del Estado y las corrientes del constitucionalismo y el liberalismo contemporáneos.

Coincido con el doctor Jorge A. Reinaldo Vanossi cuando afirma, en esencia, que el Estado Constitucional y Democrático de Derecho requiere de un ambiente construido sobre dos ideas centrales inalterables: por una parte, el Estado es un

medio y, por tanto, un aparato institucional esencialmente limitado; y, por otro lado, considera a la persona humana como un fin en sí misma.

Por consiguiente, dicha forma de Estado se edifica sobre los conceptos básicos de igualdad de sus integrantes y limitación jurídica del poder, que hace posible la consecución de intereses de individuos o grupos dentro de una sociedad en la que es fundamental la igualdad civil y política de sus miembros, así como la protección de sus libertades, especialmente, en el plano del acceso a concreciones determinadas, que se traduce en una sed de *igualdad de oportunidades* sobre la cual se edifica la robustez futura de las democracias, relegitimando las funciones del poder público depositado en el Estado (Dalla et al., 1999).

Al respecto, Robert Dahl señala que las tres condiciones fundamentales, aunque no suficientes, para la existencia de la democracia, consisten en que los ciudadanos, sin distinciones políticas, tengan igualdad de oportunidades para:

1. *Formular sus preferencias.*
2. *Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente.*
3. *Recibir por parte del gobierno igualdad de trato; es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.* (Dahl, 2009, p. 14)

Estas condiciones, prosigue el autor, deben garantizarse con ocho cláusulas: (1) Libertad de asociación; (2) Libertad de expresión; (3) Libertad de voto; (4) Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo; (5) Diversidad de fuentes de información; (6) Elegibilidad para la cosa pública; (7) Elecciones libres e imparciales; y (8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 2009, pp. 14–15).

Por su parte, Norberto Bobbio, citado por Pedro Salazar, define a la democracia como un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas, las cuales hace consistir en lo siguiente: (a) todos los ciudadanos mayores de edad sin distinción de raza, religión, condición económica o sexo, gozan de derechos políticos; (b) el voto de los ciudadanos debe tener un

peso igual; (c) todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones, a partir de una competencia libre entre grupos políticos; (d) los ciudadanos deben tener la libertad de escoger entre soluciones u opciones diferentes; (e) debe valer la regla de mayoría numérica; y (f) ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el de convertirse a su vez en mayoría (Salazar, 2006, p. 137).

Como puede advertirse, buena parte de estas garantías o procedimientos forman parte del acervo de derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales modernos, de donde se sigue *prima facie*, que la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho es condición indispensable de la forma contemporánea de gobierno democrático.

Ahora bien, la participación política puede ser vista, dentro de las “reglas del juego del sistema”, como una condición necesaria para el fortalecimiento de los sistemas democráticos y, por lo contrario, entender su declive como un asunto al que hay que prestar atención, sobre todo en un contexto en el que el ciudadano pierde interés debido a diversos factores (Carbonell, 2012; Ollero, 2010, pp. 4–5).

En este tenor, la reforma constitucional del año 2012 que reconoció a la ciudadanía el derecho a presentar candidaturas independientes en México, no sólo se presenta como un acto de justo reconocimiento a sus derechos políticos que se habían visto impedidos de ejercer el sufragio pasivo a partir de la adopción del monopolio de las candidaturas en favor de los partidos políticos, sino también como una buena oportunidad de estimular la participación de la ciudadanía, al permitir la ampliación de la oferta política y, con ello, contribuir a la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

1.1.2 Mínimo repaso histórico sobre la gestación filosófica del Estado Constitucional y Democrático de Derecho y los peligros de su involución

Reflexionar sobre la configuración del Estado Constitucional y Democrático de Derecho implica entender que éste es resultado de una etapa más en la evolución

de la institución del Estado, cuyo camino tiene un inicio claro, pero un destino inacabado por corresponder al ámbito de la gnoseología.

El colapso de las monarquías absolutas y de su idea fundante que radicó en el poder divino de los reyes, no sometidos más que a su propia voluntad, así como la posterior necesidad de que las sociedades se organizaran, pero ahora en torno a la ley, significó para la cultura occidental un cambio de paradigma en cuya construcción participaron múltiples personajes, algunos de los cuales incluso vivieron siglos antes de siquiera imaginar el impacto e influencia de sus pensamientos.

Ese momento crucial de la humanidad se apoya en un ideario que se forjó durante la Edad Moderna, a partir de la conclusión de la Edad Media que la mayoría de los historiadores ubican con la caída del Imperio de Bizancio (1453) y el descubrimiento de América (1492). Sus principales filósofos y articuladores, tiene que decirse, se vieron influenciados en mayor o menor grado por la filosofía aristotélica y la escolástica tomista.

Es ampliamente conocido que Aristóteles de Estagira (384 a. C.-322 a. C.) concibió al Estado (*polis*) como un hecho natural, resultado de que el hombre es un ser naturalmente sociable que alcanza en el Estado la forma más compleja de organización, entendida como la asociación de muchos pueblos que a su vez se conforman por la unión de las familias y cuyo fin es alcanzar el bien supremo de los hombres (Aristóteles, 2002, p. 10).

También ha trascendido hasta nuestros días la clasificación aristotélica de las formas de gobierno, a las que identificó como “constituciones”, en función del número de ciudadanos que participan en ellas —un solo individuo, una minoría o la multitud— y de su naturaleza pura o impura, dando lugar a las tríadas ampliamente conocidas de la monarquía, la aristocracia y la república, como formas puras, y a la tiranía, la oligarquía y la demagogia, como formas impuras, según se orienten o no al bien común, respectivamente (2002, pp. 103–104); debiéndose recordar que Aristóteles se inclinó por la aristocracia como el gobierno que consideraba perfecto

dado que en ella gobiernan los ciudadanos nobles, quienes, en su visión, eran los únicos que poseían las mayores virtudes (2002, p. 135).

Aristóteles también pensaba que "...la soberanía debe pertenecer a las leyes fundadas en la razón y que el magistrado, único o múltiple, sólo debe ser soberano en aquellos puntos en que la ley no ha dispuesto nada por la imposibilidad de precisar en reglamentos generales todos los pormenores", aunque acotó que "...las leyes son necesariamente buenas en los gobiernos puros y viciosas en los gobiernos corruptos" (2002, pp. 114–115) y que "...las buenas leyes no constituyen por sí solas un buen gobierno, y que lo que importa, sobre todo es que estas leyes buenas sean observadas. No hay pues, buen gobierno sino donde en primer lugar se obedece la ley, y después, la ley a que se obedece, está fundada en la razón;..." (2002, p. 227).

Así, el pensamiento aristotélico, aunque se inclinaba por la aristocracia como mejor forma de gobierno, dejó sentada la idea de que, para no convertirse en una forma impura —oligarquía—, tendría que sujetarse a la ley y ésta, a su vez, encontrar su apoyo en la razón, idea que será central en la conformación del concepto del estado constitucional.

Durante la Edad Media, la fundamentación del poder monárquico en la voluntad divina fue una constante. Sin embargo, de ello no derivó la idea de que los monarcas contaran con poder absoluto; idea que surgiría y se consolidaría en la Edad Moderna.

Se puede señalar que el primer tema que sirvió de base a la construcción posterior de la idea del Estado constitucional, fue el relativo a la cuestión de si el gobernante puede ser o no mayor en poder que la comunidad a la que rige, la cual se abordó durante la Edad Media en el marco de las disputas por la supremacía entre los monarcas europeos y el papado.

Así, es un referente obligatorio, Santo Tomás de Aquino (1225-1274), al hacer importantes contribuciones respecto del origen de la ley y el papel que ésta juega en la relación entre el gobernante y su pueblo. Diferenció la ley divina, a la cual

caracterizó como una revelación, de la ley natural, surgida de la razón. Al estudiar la finalidad moral del gobierno político concluyó que toda autoridad debe estar limitada y ejercerse de acuerdo con la ley, tanto divina como natural, y de aquí derivó que la resistencia de un pueblo en contra de la tiranía era un acto justificado y moralmente válido. Bajo el supuesto de que hay gobiernos cuyo poder deriva del pueblo, es legítimo y válido que el pueblo imponga al gobernante el cumplimiento de las condiciones con arreglo a los que le concedió autoridad (Sabine, 1982, p. 191).

Quentin Skinner señala que el teólogo escolástico Jean de Gerson (1363-1429) en su tratado “*Sobre el Poder Eclesiástico*”, hizo dos aportaciones importantes, en el marco de la tradición conciliarista, que llegaron a tener gran influencia en la evolución de un concepto radical y constitucionalista del Estado soberano. La primera, fue “...la afirmación de que todas las sociedades deben ser ‘perfectas’, por definición...”, lo que lo lleva “...a argüir que todo gobierno secular debe ser independiente de cualquier otra forma de jurisdicción, incluso las supuestas por la Iglesia.” (Skinner, 1986b, pp. 120-21).

La segunda idea de Gerson, aún más radical, fue la afirmación de que “...en el caso de la Iglesia, la más alta autoridad gubernamental se encuentra en el Concilio General como asamblea representativa de los fieles...”, de donde se sigue que, paralelamente, “...la más alta autoridad legislativa dentro de una república secular análogamente debe alojarse, en todo momento, en una asamblea representativa de todos sus ciudadanos” (Skinner, 1986b, p. 121).

De estas afirmaciones se sigue que “...ningún gobernante puede ser *maior* o mayor en poder que la comunidad a la que rige, ... que el poder último sobre cualquier *societas perfecta* debe permanecer en todo tiempo dentro del cuerpo de la comunidad misma, y ... que el estatuto de todo gobernante en relación con semejante comunidad debe ser, en consecuencia, el de *minister* o *rector*, antes que el de soberano absoluto” (Skinner, 1986b, p. 123).

De acuerdo con Skinner, esto lleva a Gerson a establecer su argumento final y más claramente constitucionalista:

“...toda comunidad donde el gobernante está ‘por encima de la ley’ o disfruta de derechos absolutos sobre los bienes de sus súbditos no es, *ex hypothesi*, una sociedad auténticamente ‘política’ en pleno sentido. Y concluye diciendo que todo gobernante digno de este nombre debe gobernar siempre ‘para el bien de la república’ y ‘de conformidad con la ley’. No está ‘por encima’ de la comunidad: forma parte de ella, está atado por sus leyes y limitado por una obligación absoluta de ‘tender al bien común en su gobierno’” (1986, p. 123).

Por otra parte, en la línea de la denominada tradición jurídica, Skinner alude a la opinión de Bartolo de Sassoferrato (1313-1357), considerado uno de los primeros juristas humanistas, quien en sus comentarios al *Digesto* sostuvo que “el gobierno no puede ‘tomar ningún estatuto contrario a aquellos acordados por todo el pueblo’, ni puede iniciar ninguna legislación sin primero haber recabado ‘la autoridad del pueblo’ en ‘su consejo gobernante’, quien en todo tiempo sigue siendo el *locus último de la soberanía*.” (Skinner, 1986b, p. 137).

Puede observarse que ambas tradiciones de pensamiento —conciliarista y jurídica— desde entonces reivindicaron la idea central de que el poder del gobernante debe ser limitado y que sus límites deben encontrarse, precisamente, en las leyes adoptadas por la comunidad sobre la que gobierna, idea que servirá como hilo conductor de la doctrina constitucionalista.

Un siglo más tarde, en esta misma línea de pensamiento, Mario Salamonio (1450-1534) sostendría que “...toda sociedad política legítima debe originarse en una decisión libre de parte de los ciudadanos de establecer un contrato con un gobernante, de promulgar una *Lex Regia*, y así, de establecer *Imperium* sobre ellos mismos” (Skinner, 1986b, p. 138).

Por su parte, Nicolás Maquiavelo (1469-1527), considerado el primer pensador político de relevancia en la *Época Moderna*, cuyo propósito político fue consolidar la unidad italiana en un solo Estado, subrayó en “*El Príncipe*” que la fuerza física, la habilidad y la astucia son los componentes esenciales del gobernante y, por ende, la idea de derecho natural y los principios morales resultarían prescindibles. Su doctrina se ha identificado fundamentalmente con la idea de que la obtención y conservación del poder —el Principado— son fines en sí mismos y, por consiguiente,

con la de que la consecución de esos fines justifica cualquiera de los medios empleados.

Sin embargo, al referirse al poder ejecutivo de una república, Maquiavelo se refirió a dos aspectos que serían importantes para la construcción de la idea del constitucionalismo, a saber, la necesaria limitación del poder mediante la ley y la división de poderes como medio para instrumentarla:

“Sería necesario hacer a un mismo tiempo dos cosas que parecen incompatibles, es decir, limitar en tanto punto el poder que el que es depositario suyo no pudiera abusar de él, y, por otra parte, impedirle extenderse, sin que esta sujeción le hiciera perder nada de su actividad. En muchas repúblicas se instituyeron magistrados cuyo ministerio fue embarazar la autoridad, y a estos hombres los hubiera llamado yo custodios de la libertad” (1987, p. 186).

Unos años más tarde, el filósofo francés Jean Bodin (1530-1596), autor de *“Los seis libros de la república”*, sostuvo que *“...quienes afirman ... que los príncipes no están sometidos a las leyes, ni incluso a sus propias convenciones, injurian a Dios si no exceptúan las leyes divina y natural y las justas convenciones y tratados en que participe...”* puntualizando que cuando algo es honesto por derecho natural *“...es evidente que todos los príncipes están sujetos, puesto que tales leyes son naturales aunque sea el príncipe quien las haga publicar. Con mayor razón estará obligado, si la ley es justa y útil...”* y añadió que *“...el príncipe soberano está obligado al cumplimiento de los contratos hechos por él, tanto con sus súbditos como con los extranjeros.”* (Bodin, 1997, pp. 60-61)

Así, Jean Bodin concibió a la soberanía como un poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes; también señaló la existencia de límites como son la ley divina, la ley natural, los pactos celebrados con los súbditos y las leyes fundamentales del reino, por lo que, si bien puede caracterizarse como partidario de la soberanía absoluta, entendía a ésta como no ilimitada, esto es, con límites morales (Chevalier, 1957, p. 43).

En esa misma época, concretamente en el año 1579 se publicó en Francia una obra de autoría anónima titulada *“Vindicae contra tyrannos”*. Esta obra reviste un

interés particular porque se expresa por primera vez con claridad la tesis contractualista, al exponer que existe un contrato en el que son parte, de un lado, Dios, y del otro, el rey y el pueblo y también existe otro contrato en el que son partes el pueblo y el monarca; por virtud de este último acuerdo, el rey está obligado a gobernar bien y el pueblo a obedecerle, mientras lo haga así. Este segundo contrato implica que el poder del gobernante es delegado por el pueblo y sólo se mantiene con el consentimiento de éste, por lo que, eventualmente, la resistencia a la tiranía quedaría justificada si aquél no cumple los términos del trato (Sabine, 1982, pp. 282–284).

El pensador holandés Johannes Althusius (1557-1638) también sostuvo la teoría del contrato, en el sentido de que el poder se ejerce por funcionarios que son investidos por las normas jurídicas, lo cual constituye un acuerdo mediante el cual el cuerpo social otorga a sus administradores el poder necesario para llevar a la práctica los fines del cuerpo social, de donde se sigue que el poder regresa al pueblo si quien lo detenta lo pierde (Sabine, 1982, pp. 309–310).

Thomas Hobbes (1588-1676), influenciado por los disturbios internos en Inglaterra, abordó en su obra las conductas humanas y el orden social, la justicia y el Estado; es considerado un filósofo racionalista cristiano, aunque crítico de los abusos del clero. En su principal obra “*Leviatán*”, parte de la idea de que el hombre en estado de naturaleza vive en constante competencia e inseguridad:

“Todo ser humano está movido únicamente por consideraciones que afectan su propia seguridad o poder. (...) Como (...) todos los individuos son iguales en vigor y astucia, ninguno puede estar seguro, y su situación (...) es una ‘guerra de todos contra todos’ (...) no hay justicia ni injusticia, derecho ni ilegalidad, ya que la norma de la vida consiste en que ‘sólo pertenece a cada uno lo que puede tomar y sólo en tanto que puede conservarlo’.” (Sabine, 1982, p. 343)

Hobbes sostuvo que ese estado de guerra sólo puede superarse mediante una especie de acuerdo en el que los hombres transfieren a otro hombre o asamblea su derecho a gobernarse a sí mismos a condición de que los demás transfieran también su derecho, dando lugar a la figura del “*Leviatán*” y describe que el ámbito de libertad es aquél en el que la ley civil es impuesta por el Estado (“*Common-*

wealth”), el cual asume el valor impuesto por la ley natural, guarda silencio o no existe oposición. Luego entonces, la comunidad, como detentadora del poder común, tiene como razón de ser, garantizar la seguridad y defensa del ciudadano en su persona y propiedad frente a otro ciudadano y otras comunidades, aunque no frente al derecho del soberano, pues éste, ya sea monarca o asamblea, no se encuentra sujeto más que a su propia voluntad.

Debe precisarse que, aun cuando las teorías hobbesianas fueron después utilizadas por autores que las adaptaron a las formas republicanas o parlamentarias de gobierno, lo cierto es que en tales teorías no tenían cabida los derechos políticos; para Hobbes, la celebración de un pacto fundatorio de la sociedad era un acto originario, no renovable con el tiempo ni atribuible a los ciudadanos y, en el caso de que se incumpliera con los términos de la convivencia, los seres humanos simplemente regresaban al estado de naturaleza.

Por su parte, el inglés John Locke (1632-1704) a través de sus obras “*Ensayo sobre el entendimiento humano*” y “*Dos tratados sobre el gobierno civil*” contribuyó a que su nación se transformara en una monarquía constitucional controlada por el Parlamento, a quien reconoció el poder supremo, partiendo de la idea de que la soberanía radica en el pueblo; que el hombre es un ser razonable y que la libertad, igualdad, la tolerancia religiosa y la propiedad son inseparables de la felicidad individual y general.

Además, sostuvo que las leyes deben tener como objetivo el bien del pueblo y que están limitadas por los derechos naturales. Por tanto, reconoció que el pueblo tiene el derecho de resistirse al poder cuando incumpla tales objetivos y, ello implica, un llamamiento a los gobernantes a actuar con prudencia y compromiso hacia los gobernados. Reconoció a los poderes legislativo, ejecutivo y federativo, en donde el último se ocupa de las relaciones exteriores y los asuntos sobre la guerra y la paz.

Locke consideraba al estado de naturaleza como una situación en que los seres humanos gozan de entera libertad, pero, a diferencia de Hobbes, sostuvo que cooperan entre sí, porque este estado está dominado por la ley natural, esto es, por

la razón (Locke, 2003, p. 13); sin embargo, advirtió que esta libertad implica la potestad de defender su vida, su libertad y sus bienes, así como castigar los atropellos contra estos bienes, de donde deriva que:

“...no pudiendo existir ni subsistir una sociedad política sin poseer en sí misma el poder necesario para la defensa de la propiedad, y para castigar los atropellos cometidos contra la misma por cualquiera de los miembros de dicha sociedad, resulta que sólo existe sociedad política allí, y allí exclusivamente, donde cada uno de los miembros ha hecho renuncia de ese poder natural, entregándolo en manos de la comunidad para todos aquellos casos que no le impiden acudir a esa sociedad en demanda de protección para la defensa de la ley que ella estableció” (Locke, 2003, p. 84).

Además, Locke es considerado como uno de los padres del liberalismo porque planteó la formación de un gobierno surgido de la soberanía popular, la cual conforma con el acuerdo de la mayoría de sus miembros:

“... debe darse por supuesto que quienes, saliendo del estado de Naturaleza, se constituyen en comunidad, entregan todo el poder necesario para las finalidades de esa integración en sociedad a la mayoría de aquella, a no ser que, de una manera expresa, acuerden que deba estar en un número de personas superior al que forma la simple mayoría. Y se da por supuesto que esto lo realizan por el simple hecho de unirse dentro de una sociedad política, no requiriéndose otro pacto que ese entre los individuos que se unen o que integran una comunidad. (...) lo que inicia y realmente constituye una sociedad política cualquiera, no es otra cosa que el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres capaces de formar mayoría para unirse e integrarse dentro de semejante sociedad. Y eso, y solamente eso, es lo que dio o podría dar principio a un gobierno legítimo.” (Locke, 2003, p. 96)

Con esta premisa, Locke desprende el derecho de los seres humanos a resistir a los actos que atenten contra su propia conservación:

“...Siempre que alguien trate de colocar a los miembros de la sociedad en esa condición de esclavos, tienen ellos el derecho de salvaguardar un poder del que en modo alguno pueden desprenderse, y por esa misma razón lo tienen a desembarazarse de las personas que invada esa ley fundamental, sagrada e inalterable de la propia conservación, que fue la que los impulsó a entrar en sociedad.” (Locke, 2003, p. 140)

Bajo la idea de que la finalidad máxima de los seres humanos al reunirse en comunidades es salvaguardar sus bienes, Locke afirma que se necesita “...una ley

establecida, conocida y firme que sirva como común consenso de norma de lo justo y lo injusto (...) un juez reconocido e imparcial, con autoridad para resolver todas las diferencias, de acuerdo con la ley establecida (... y ...) un poder suficiente que respalde y sostenga la sentencia cuando ésta es justa, y que la ejecute debidamente ...” (Locke, 2003, pp. 118–119).

Así, Locke se coloca en una línea de pensamiento que lo aleja de Hobbes, porque mientras éste sostenía que los seres humanos al vivir en sociedad renunciaban a todos sus derechos naturales, menos al de proteger su vida, aquél predicaba que al único derecho natural al que renuncian es al de hacerse justicia por propia mano (Salazar, 2006, p. 77), idea que conduce al fundamento mismo del pensamiento liberal, que es “...el imperativo de reducir los poderes y las funciones de la autoridad estatal para aumentar el espacio de las libertades individuales pero *independientemente* de quién sea el titular del poder político.” (Salazar, 2006, p. 83)

Debido a que fundó sus asertos en la corriente racionalista, se considera a Locke como uno de los filósofos de la Ilustración, movimiento que tuvo su culminación en la Francia del siglo XVIII y que contó entre sus exponentes más destacados a Montesquieu y Rousseau, en Francia, a David Hume, en Inglaterra, y a Immanuel Kant, en Alemania, cuyo pensamiento abordaremos brevemente.

Charles Louis de Sècondat, Barón de la Brède y de Montesquieu (1689-1755), iusnaturalista y realista, a través de su obra “*El espíritu de las leyes*”, compuesto por 31 libros, examinó detenidamente las formas de gobierno, proponiendo que había tres de ellas: la república, la monarquía y el despotismo. Expuso que la democracia sucede cuando en una república el poder soberano reside en el pueblo, pero si reside en una parte de éste, entonces es una aristocracia (Montesquieu, 1992, p. 8).

Montesquieu fue de los primeros escritores en otorgar un valor preponderante al ejercicio de los derechos políticos. Al tratar la forma de gobierno democrática señala:

“El pueblo, en la democracia es en ciertos conceptos el monarca, en otros conceptos es el súbdito.

(...) Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno. Porque, en efecto, es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos, como lo es una monarquía saber quién es el monarca y de que manera debe gobernar” (Montesquieu, 1992, p. 8).

Montesquieu también es conocido por su teoría sobre la división de poderes en donde identifica a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en los que radica una co-soberanía política. Señaló que tales poderes deben funcionar armónicamente, en contrapeso y que no pueden alojarse en una misma persona. Describe tres fuerzas sociales que radican en el rey, el pueblo y la aristocracia. La división que propone es un remedio ante el despotismo y la protección de los derechos personales, en tanto que concibió a la libertad como el derecho de hacer lo que las leyes permiten (Montesquieu, 1992, p. 104), postulados que serían muy relevantes en la conformación de la idea del Estado de Derecho.

También en Francia, Jean Jacques Rousseau (1712-1778), en su principal obra, *“El contrato social”*, expresó su visión sobre el pacto, el cual consiste en un estadio intermedio entre el estado de naturaleza –donde considera que el hombre es originalmente feliz, libre e igual y al cual ya no se puede regresar– y la sociedad establecida –en la que imperan los fuertes sobre los débiles–.

En la sociedad civil, el acuerdo entre los seres humanos consiste en que cada uno formará parte de la voluntad general y la obedecerá, pero a diferencia de los autores que hemos comentado previamente, Rousseau puntualiza que por virtud del contrato social el individuo no queda sometido a ningún otro individuo, sino que conserva su libertad, lo cual resalta al expresar su famosa fórmula del pacto social: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo” (Rousseau, 2012, p. 48).

Así, según la concepción rousseauiana, cada individuo se une o asocia con la generalidad creando la voluntad general en un cuerpo moral colectivo o persona pública al cual sus miembros denominan “Estado”, siendo éste la fuente de la

soberanía. De ese modo, cada individuo sólo se obedece a sí mismo y, por ello, quedan a salvo su libertad e igualdad.

Rousseau se manifestó contrario al principio de representación. Sostuvo que los representantes electos a las asambleas no tenían independencia y para las cuestiones que surgieran debían acudir a quienes los eligieron, porque de lo contrario no habría voluntad general ni soberanía:

“La soberanía no puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos que la disfruta es tal, que bien merece perderla.” (1985, p. 145)

En cambio, en Inglaterra, David Hume (1711-1776) expondría el pensamiento empirista. Aceptó el concepto de que el ser humano existe primigeniamente en estado de naturaleza, pero rechazó que quede superado por un contrato. Sostuvo que existe un deseo perpetuo de adquirir posesiones para sí y que sus sentimientos morales no pueden contener estos deseos, pero ideó un remedio consistente en una convención realizada con los demás miembros de la sociedad para dar estabilidad a la posesión; sin embargo, esta convención no tiene la naturaleza de una promesa o contrato, sino que surge del interés común de los hombres y se refuerza con la idea de que es inconveniente transgredirlo. De esta convención surgen entonces los conceptos de justicia e injusticia y, sólo después de éstos, los de propiedad, derecho y obligación (Hill, 2014, p. 520).

Hume no estableció opinión alguna sobre las bondades de las distintas formas de gobierno, concluyendo que no hay nada más importante para un Estado que la conservación de un gobierno tradicional, sobre todo si es libre (Hill, 2014, p. 528), de aquí que no se ocupara de los derechos políticos y únicamente bajo el supuesto de que un gobierno atacara los derechos particulares a la posesión o no pueda

garantizarlos de agresiones externas, los seres humanos tendrían derecho a la resistencia.

Por su parte, Immanuel Kant (1724-1804) sería el último de los grandes filósofos de la Ilustración. Desarrolló el sistema filosófico del idealismo trascendental, con el propósito de sintetizar el racionalismo y el empirismo; en este marco, intentó establecer un fundamento moral incondicional para la libertad política y la igualdad, que incidiría en la doctrina de los derechos del hombre.

Kant sostuvo que los derechos del hombre deben ser conocidos *a priori*, de tal manera que sean válidos y exigibles universalmente, en otras palabras, construirse a partir del imperativo categórico: "... obra siempre por tal máxima, que puedas querer al mismo tiempo que su universalidad sea ley; ésta es la única condición bajo la cual una voluntad no puede estar nunca en contradicción consigo misma, y este imperativo es categórico" (Kant, 2007, p. 50).

Afirmó que los seres racionales son personas porque su naturaleza los distingue como fines en sí mismos, esto es, como algo que no puede ser usado meramente como medio (Kant, 2007, p. 42). De ahí que el derecho de cada individuo a ser tratado de forma igual por sus semejantes no se basa en que él sea intrínsecamente igual a ellos, sino en el deber universal de tratar a todos como iguales:

"...el que lesiona los derechos de los hombres está decidido a usar la persona ajena como simple medio, sin tener en consideración que los demás, como seres racionales que son, deben ser estimados siempre al mismo tiempo como fines, es decir, sólo como tales seres que deben contener en sí el fin de la misma acción" (Kant, 2007, p. 43).

Esta idea, sobre la que volveremos más adelante, constituye un hito en la historia del pensamiento, pues al definir a todos y cada uno de los seres humanos como fines en sí mismos, rechaza terminantemente la posibilidad de que otros seres humanos, por encontrarse en posición de poder, puedan servirse de ellos para propósitos que no satisfagan esa máxima universal.

Ahora bien, todo ese ideario encontró en la guerra de independencia norteamericana, la revolución francesa y, particularmente, el Código Napoleónico, el campo fértil para cultivar al naciente concepto de Estado que depositó en la ley toda su confianza y expectativas en torno a los valores de igualdad, libertad y propiedad, el Estado de legalidad o, más propiamente el Estado de Derecho y, posteriormente, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, se pondría énfasis no sólo en la libertad e igualdad de derechos (Artículo 1), sino también en que la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, que son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (Artículo 2) y que la fuente de la soberanía reside esencialmente en la Nación (Artículo 3), al tiempo que se proclamó que la libertad no tiene otros límites que los que garanticen a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos, los cuales sólo pueden ser determinados por la ley (Artículo 4).

Sobre la última idea, sería la señal de quiebre del absolutismo; en adelante, el soberano —ya sea un monarca o el parlamento en representación del pueblo— no podrá decidir *ad libitum* sobre las libertades del ciudadano; los límites que se impongan a la libertad tendrán que justificarse y quedar expresados en la ley.

Esta definición de los límites del soberano habría de irse incorporando paulatinamente a los documentos constitucionales o constituciones escritas a lo largo del siglo XIX. Así, en palabras de Pedro Salazar, el constitucionalismo vendría a ser:

“...la representación moderna y acabada del ideal que condujo a la positivización de los derechos naturales que habían sido afirmados por el pensamiento contractualista en el siglo XVIII. De hecho, aunque podemos encontrar algún embrión constitucionalista en la Revolución Gloriosa de 1688-1689, fue con la Revolución americana y su Declaración de Independencia de 1776 y con la Revolución francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 cuando aparecen los

primeros documentos representativos del ideal constitucionalista” (Salazar, 2006, p. 72).

Hasta aquí podemos advertir que hay un hilo conductor en las disquisiciones de los filósofos políticos desde los griegos hasta la Ilustración, esto es, la cuestión del gobierno de las leyes frente al gobierno de los hombres y podemos ver cómo se decantan por uno o por otro hasta la adopción de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que, de manera contundente, declara la primacía de éstos sobre los derechos del Estado.

La cuestión en adelante será asegurar que estos derechos, naturales e imprescriptibles, se conviertan en realidades perdurables y aquí es en donde, a nuestro parecer, el movimiento constitucionalista hace una gran aportación, dando un paso hacia adelante.

Si bien podemos suponer que la referencia de la Declaración a que las restricciones a las libertades individuales deben estar en ley llevaría a mantener el problema de que el legislador pudiera dar cualquier contenido a estas restricciones —cuestión que se abordaría de nuevo en el siglo XX a propósito de lo ocurrido en la segunda guerra mundial—; lo cierto es que la idea de que los derechos fundamentales del ser humano y sus respectivas restricciones fueran plasmados en los documentos constitutivos del Estado, implicó un paso adelante en su consolidación.

Al respecto, Gustavo Zagrebelsky nos dice:

“Quien examine el derecho de nuestro tiempo, seguro que no consigue descubrir en él los caracteres que constituían los postulados del Estado de derecho legislativo. La importancia de la transformación debe inducir a pensar en un auténtico cambio genético, más que en una desviación momentánea en espera y con la esperanza de la restauración ... La novedad que la misma contiene es capital y afecta la posición de la ley. La ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido en la Constitución. De por sí esta innovación podría presentarse, y de hecho se ha presentado, como una simple continuación de los principios del Estado de derecho que lleva hasta sus últimas consecuencias el programa de la completa sujeción al derecho de todas las funciones

ordinarias del Estado, incluida la legislativa (a excepción, por tanto, sólo de la función constituyente)” (Zagrebelsky, 1995, pp. 33–34)

En otras palabras, este cambio que pudiera parecer solo semántico, si se entiende a la Constitución como una ley más, implica que el Estado Constitucional es una forma de organización política en la que el Estado mismo está por dentro y no por encima y, por tanto, sujeto a la propia Constitución. Por supuesto, subsiste la posibilidad de que se modifique la Constitución y, de hecho, es bastante común que ello suceda, pero estas modificaciones llevan un proceso más complejo y, por tanto, implican una limitación más robusta, aunque no definitiva, a los abusos de poder.

Resulta importante recordar mínimamente que en reacción a la situación de abusos generada en el marco del Estado de legalidad, al cual se atribuyó la producción, entre otros, de una economía fundamentalmente capitalista, bajo la corriente del socialismo utópico se apeló a los ideales y sentimientos de cooperación y justicia para lograr una transformación social, siendo sus pensadores más representativos Claude-Henri de Rouvroy, conde de Saint Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837), Robert Owen (1771-1858), Louis Blanc (1811-1882) y Pierre Joseph Proudhon (1809-1865).

Igualmente, bajo la corriente del socialismo científico se configuró una ideología política, con especial influencia en lo económico y social, encabezada por Karl Marx (1818-1883) y Friederich Engels (1820-1895), quienes enarbolaron un materialismo frente al idealismo hegeliano, colocando al elemento económico como la causa fundamental de todo orden político y social.

Incluso George Sorel (1847-1922) en su obra *“Reflexiones sobre la violencia”* formuló un ideario pesimista, en el que sólo la violencia iluminada por el mito de la “huelga general” era el único remedio eficaz para generar la moral de los productores.

Las enormes disparidades del siglo XIX e inicios de siglo XX, que surgieron a la vera del Estado de legalidad, fueron el espacio fértil en el que encontraron cobijo los Estados autoritarios. El socialismo de Stalin en Rusia, el fascismo de Mussolini

en Italia y el nacionalsocialismo de Hitler en Alemania, se edificaron a partir de la supresión de los valores de libertad, igualdad y propiedad proclamados por la revolución francesa, y justificaron atrocidades como genocidios, crímenes de guerra y agresión, así como otros crímenes de *lesa humanidad* que años después serían sancionados por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (ONU, 1998); todo ello apoyado en una malentendida supremacía del Estado, al concebirse a éste como un fin y al ser humano como un medio.

Si bien después de finalizada la segunda guerra mundial no se han presentado totalitarismos con los alcances de los derrotados en la conflagración, sí ha habido casos en que la forma de gobierno democrática se ha cancelado y se han suspendido o limitado severamente los derechos fundamentales, como fueron los países de la Europa oriental que cayeron bajo la influencia política de la Unión Soviética durante la llamada Guerra Fría y las dictaduras militares latinoamericanas (Paraguay, 1954-1989; Brasil, 1964-1985; Bolivia, 1971-1978; Chile, 1973-1990; Uruguay, 1973-1985; y Argentina, 1976-1983).

No debe perderse de vista que esta involución no únicamente se dio como resultado del derrumbe de un gobierno monárquico-feudal (la Rusia de los zares) o de golpes de Estado militares, sino también en una monarquía constitucional (la Italia de 1920) o en una democracia de corte parlamentario o presidencial (la Alemania de la década de 1930 y las dictaduras sudamericanas), en donde tanto Benito Mussolini como Adolfo Hitler fueron electos a escaños en los parlamentos de Italia y Alemania, respectivamente, a través de procesos electivos.

Todo lo anterior demuestra, que los totalitarismos pueden emerger prácticamente en cualquier tipo de circunstancia; para ello basta con que se concentren el poder económico, el ideológico y el político (Salazar, 2006, p. 80), lo cual no necesariamente ocurre por una ruptura del orden jurídico, sino que puede incluso darse en el contexto de decisiones formalmente mayoritarias, haciendo realidad las reservas que los antiguos tenían respecto de las democracias por la posibilidad de establecerse en tiranías de las mayorías.

Esto lleva a un cuestionamiento respecto del que formularemos una reflexión preliminar, la cual retomaremos posteriormente: ¿Es posible que la democracia, entendida en su acepción simple, como gobierno del pueblo, provoque la clausura de la democracia misma?, o visto de otra forma, ¿puede el pueblo renunciar a su derecho a decidir? Parecería que la respuesta sería que ello es posible, en la medida en que se considere que ese derecho es disponible.

Aquí es donde el constitucionalismo, en su versión garantista, presenta un frente de batalla que sirve como suerte de sistema inmunológico a este “suicidio democrático” que amenaza con destruir la democracia misma y con todo el andamiaje jurídico que sostiene a los derechos fundamentales. El constitucionalismo garantista postula la creación de lo que se denomina un núcleo duro de derechos inviolables, indisponibles e inalienables (Ferrajoli, 2016), sustraídos a la posibilidad de decisión alguna que pudiera limitarlos o suprimirlos, entre los que habrían de encontrarse, necesariamente, los derechos políticos que hacen posible, precisamente, la democracia.

En este esquema, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho aparece como el mejor instrumento del que dispone la cultura occidental para preservar y aumentar los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad.

Por un lado, la Constitución en su núcleo duro o indisponible, preserva estos derechos, incluidos los políticos que son esenciales para el gobierno democrático; por otro lado, el sistema democrático legitima el ejercicio del poder político consolidado cuya expresión jurídica es el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En su introducción a la segunda edición de *El futuro de la democracia*, el ilustre jurista y politólogo italiano Norberto Bobbio afirma que “[e]l sistema ideal de una paz estable puede ser expresado con esta fórmula sintética: un orden universal democrático de Estados democráticos” (Bobbio, 2007, p. 13), con lo que reafirma su confianza en que el sistema democrático irá ganando terreno.

No obstante que su optimismo puede considerarse fundado, porque le correspondió atestiguar el fin de los totalitarismos europeos, tanto los que surgieron antes de la Segunda Guerra Mundial como los que perduraron hasta la caída del Muro de Berlín, así como la recuperación de los gobiernos democráticos en la mayoría de los países sudamericanos en que se instalaron dictaduras militares, lo cierto es que los riesgos para el Estado Constitucional y Democrático de Derecho aún acechan en formas más sutiles y por ello más peligrosos para la vigencia de los derechos fundamentales que protege.

1.1.3 Marco teórico

1.1.3.1 Teoría clásica del Estado

El ilustre jurista Mario De la Cueva, citando a su vez la obra conocida como *Staatslexikon*, precisa que "...el término *estado* fue ajeno a la Antigüedad, época en la que se usaron las denominaciones de *polis*, *res pública* e *imperium*. Nació con la idea moderna del estado en Italia, pero fue Maquiavelo quien lo introdujo en la literatura" (1996, p. 41).

Aunque el término "Estado" aparece con frecuencia en las traducciones de las obras de los filósofos de la edad antigua, no formaba parte de su acervo, tal como lo entendemos ahora. Los griegos, referían propiamente a lo que en la actualidad entendemos como "ciudad-Estado", esto es, una comunidad de ciudadanos asentada en un núcleo urbano y sus alrededores ("*polis*") que contaban con un cuerpo de leyes ("*politeia*"). En este sentido, no se usaba el término con la connotación de que el Estado tuviera una existencia —al menos conceptual— diversa a la de los ciudadanos.

Entre los romanos se usó a su vez el término latino "*civitas*" para referirse a la ciudad y "*res publica*" para denotar a las cuestiones relacionadas con la comunidad, y posteriormente el término "*imperium*" en un sentido similar al de "poder" identificado con la capacidad de dictar e imponer el derecho como una prerrogativa

imperial o propia de quien tiene el imperio; en tanto que el término “*status*” significaba “condición” o “constitución” (Cueva, 1996, pp. 41–42).

Durante la Edad Media la palabra comúnmente utilizada para denotar a la comunidad política fue “*civitas*” o “ciudad”. Así, San Agustín titularía su obra más conocida como “*De Civitas Dei*” o la ciudad de Dios y Santo Tomás de Aquino emplearía el mismo término en la *Summa Teologica* (Cueva, 1996, p. 42).

Como lo señala el maestro De la Cueva, fue Maquiavelo quien introdujo la palabra “Estado” en la literatura política, al incluirlo al inicio de “*El Príncipe*”: “Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados.” (1987, p. 15). Coincidimos con este autor en que, en este caso, la innovación consistió precisamente en que el término se utilizó con un carácter genérico, para englobar a las dos formas de gobierno mencionadas, aunque aún no aparecía que se entendiera como una entidad trascendente o distinta a la de los seres humanos (1996, p. 43).

Aunque Thomas Hobbes no utilizó en *El Leviatán* específicamente el término “Estado”,⁴ sí es claro que utilizó la figura del monstruo bíblico para denotar que la persona o comunidad a quienes los seres humanos confieren el poder, guarda una situación distinta a la de cada uno de ellos, teniendo el carácter de una “persona instituída”, lo que denota la idea de que es una persona distinta a la de los

⁴ Mario de la Cueva (1996, p. 71) atinadamente señala que en la edición en español del Fondo de Cultura Económica (Hobbes, 1982) se tradujo equivocadamente el término “Commonwealth” por la palabra “Estado”, cuando tendría la connotación de “comunidad de hombres o de pueblos”. En la edición en inglés del *Leviatán*, efectivamente la parte segunda lleva por título “Of Common-wealth” y el autor la equipara, en latín, a “*Civitas*”, con lo cual queda claro que su intención era denotar la ciudad o comunidad: “*I Authorise and give up my Right of Governing my selfe, to this Man, or to this Assembly of men, on this condition, that thou give up thy Right to him, and Authorise all his Actions in like manner. This done, the Multitud so united in one Person, is called a COMMON-WEALTH, in latine CIVITAS. This is the Generation of that great LEVIATHAN, or rather (to speake more reverently) of that Mortall God, to wich wee owe under the Inmortall God, our peace and defence.*” (Hobbes, 1909, p. 132).

integrantes de la comunidad, investida de un poder mayor al de todos ellos, con el fin de que pueda usar ese poder para asegurar la paz y defensa común. En esta concepción, no obstante que el poder que adquiere el Estado se origina en el acuerdo de los seres humanos, ese poder no les pertenece más y ellos quedan subordinados, sin más, a los designios de quien o quienes encarnen el *Leviatán*. Esta es la línea de pensamiento absolutista que encontrará su expresión más acabada en la expresión atribuida a Luis XIV, rey de Francia: “El Estado soy yo”.

Como hemos señalado anteriormente, John Locke partió también del estado de naturaleza y de la realización de un pacto para superarlo, pero, a diferencia de Hobbes, no concibió que los hombres hubieran renunciado a sus derechos básicos, por lo que el Estado así constituido sería un Estado que tiene como finalidad la protección de las libertades esenciales de los seres humanos, a saber, la vida, la libertad y la propiedad, y que, por tanto, tendría como finalidad la protección de ellas. En esta línea de pensamiento, se construirían posteriormente el liberalismo político y las declaraciones de derechos del ser humano y el concepto de estado de derecho.

En lo sucesivo, diversos pensadores al referirse al Estado harían alusión de una forma u otra a alguna de estas dos posturas; sin embargo, el común denominador es que lo abordarían desde el punto de vista de la ciencia política y, por tanto, con un carácter descriptivo, a partir de la experiencia empírica.

Sería Kant quien marcaría un giro importante y sentaría las bases de una teoría general del Estado, al explicarlo desde una filosofía estrictamente racional, esto es, prescindiendo de cualquier alusión a la experiencia histórica o a una teoría política concreta. Kant sostiene que salir del estado de naturaleza y entrar en un estado civil es un imperativo moral; salir de aquel estado implica someterse a una coacción externa legalmente pública, esto es, entrar en un estado en el que a cada uno se le determine legalmente y se le atribuya desde un poder suficiente, que no sea el suyo, lo que debe serle reconocido como suyo (Kant, 2005, p. 141).

Bajo esta perspectiva, el Estado se explica también como resultado de un contrato social, pero que no ha sido adoptado por mera conveniencia o por la fuerza,

sino que deriva de un imperativo moral que a su vez es producto de la razón. En resumen, para Kant, el ser humano vive en una sociedad jurídicamente organizada como un dictado de la razón. Así, el contrato social, guiado por la razón de cada individuo, permite al ser humano salir del estado de naturaleza, sometiéndose al orden jurídico, para después recuperar su libertad como miembro de la comunidad, de la que es ciudadano, cualificado por la calidad de votar, con la que se constituye el poder legislativo en el que concurre la voluntad unida del pueblo (Kant, 2005, pp. 143–144).

Cabe acotar que para Kant no todos estaban en capacidad de votar, ya que solo los habitantes “activos” podían hacerlo, por lo que exceptúa a los ciudadanos, o más bien dicho, habitantes “pasivos”, entre los cuales enumera a manera de ejemplo, al mozo, el sirviente, el menor de edad, todas las mujeres y, en general, “cualquiera que no pueda conservar su existencia por su propia actividad” (2005, p. 144); lo cual se entiende, porque en la época aún no había cristalizado la idea del voto universal.

George F. Hegel retomaría las bases del idealismo kantiano para construir sus postulados filosóficos. Sostuvo que *la ciencia filosófica del Derecho* tiene por objeto la *idea del Derecho*, o sea el concepto del Derecho y su realización (1968, p. 39), de donde deriva que el sistema de Derecho “es el reino de la libertad realizada, el mundo del Espíritu, expresado por sí mismo, como una segunda naturaleza” (1968, p. 46).

La filosofía hegeliana se desarrolla a partir del concepto de que la historia es una sucesión de luchas de contrarios, entre tesis y antítesis, que al resolverse da como resultado un nuevo estadio de desarrollo en la síntesis. De estas luchas surge el Estado como la universalidad del Espíritu, lo “racional en sí y por sí”, que se manifiesta en tres vertientes: (a) La realidad inmediata que se expresa en la Constitución o Derecho político interno; (b) La relación de un Estado con otros Estados, que conforma el Derecho político externo; y (c) Como un género y poder absoluto respecto a los Estados individuales, esto es, el Espíritu que se da la propia realidad en el proceso de la Historia Universal (Hegel, 1968, p. 215).

Así, Hegel deriva que el individuo sólo puede expresar su libertad a través del Estado:

“El Estado, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la conciencia de sí individualidad elevada a su universalidad, es lo racional en sí y por sí. Esta unidad sustancial, como fin absoluto y móvil de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como este fin último tiene el más alto derecho frente a los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado.” (Hegel, 1968, p. 212)

Esta concepción, desde luego, coloca al Estado en una realidad que trasciende a la de los individuos y que, en consecuencia, subordina a sus fines la voluntad de cada individuo.

Carlos Marx criticaría las tesis hegelianas a partir de la consigna de que la Historia no es consecuencia de la lucha de ideas expresada a través de la dialéctica, sino el resultado de la lucha de clases, esto es, un materialismo dialéctico, surgido de la dualidad “propietarios de los medios de producción-desposeídos”. En la visión marxista, el modo de producción, entendido como la forma en que se organiza la producción económica, condiciona las relaciones entre las clases sociales, siendo el capitalismo el resultado del dominio de los poseedores del capital identificados como capitalistas, sobre los que no lo poseen y por ello enajenan su fuerza de trabajo —proletariado—.

Conforme a esta explicación, el Estado no constituiría un espíritu universal, sino un instrumento a través del cual las clases dominantes sostienen y reproducen el modo de producción, por lo que, conforme a la lógica histórica, la clase proletaria una vez que tomara el poder instauraría un nuevo modo de producción en el que el papel del Estado sería el de ser instrumento de esa clase para hacer realidad los postulados del socialismo y, eventualmente, llegar a una fase en que el Estado sería innecesario, en tanto se hubiere alcanzado el objetivo de cesar la lucha de clases.

Por lo que hace a la corriente positivista, que postuló un conocimiento a partir de los métodos de las ciencias, conocido como racionalismo empírico, es muy conocida la definición que el eminente sociólogo Max Weber hizo del Estado, caracterizándolo como “... aquella comunidad humana que en el interior de un

determinado territorio —el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición— reclama para sí (con éxito) el monopolio la coacción física legítima” (1964, p. 1056). Aparecen así delineados los tres elementos con los que, desde el racionalismo empírico, se caracterizaría al Estado: población, territorio y gobierno.

En la formulación de la teoría clásica del Estado, Dalla Vía menciona que “...no pueden faltar los aportes de los tres grandes autores alemanes que fueron Hermann Heller, Hans Kelsen y Georg Jellinek, a quien cabría sumar a Carré de Malberg quien llevó el método alemán al análisis del Estado francés” (2006, p. 1).

En efecto, Georg Jellinek se ocupó principalmente en describir lo que el Estado es y no lo que debe ser, con lo cual se alejó de la tendencia dominante que se inclinaba hacia la Filosofía Política (Dalla et al., 1999). En su *Teoría General del Estado*, sostuvo que:

“[e]l Estado, en primer lugar, forma parte del mundo de los hechos, y por consiguiente, está encajado dentro del mundo de lo real en el sentido objetivo, esto es, que tiene existencia fuera de nosotros (...) [p]ero un modo tal de considerar al Estado, exclusivamente desde su aspecto exterior, esto es, objetivo, (...) ofrece solamente una imagen pobre, e insuficiente científicamente, del mismo” (2000, p. 159).

Para superar esta visión limitada del Estado, Jellinek propone incorporar un análisis subjetivo que, a su vez, transcurre por dos vertientes: La primera “...tiene como objeto el estudio del Estado como fenómeno social: aquellos hechos reales subjetivos y objetivos en que consiste la vida concreta del estado (...) esta disciplina se propone abarcar el ser y el obrar del Estado (...) La segunda concepción tiene como objeto el aspecto jurídico del Estado (...)” (Jellinek, 2000, p. 194).

En ese orden de ideas, Jellinek refutó las teorías que consideran al Estado de un modo predominantemente objetivo o como un ser exterior, así como las que lo identifican con alguno de sus elementos, tales como pueblo o autoridad, o que lo consideran como un organismo natural. Bajo esta premisa, señaló que “allí donde haya una comunidad con un poder originario y medios coactivos para dominar sobre sus miembros y sobre su territorio, conforme a un orden que le es propio, allí existe un Estado” (2000, p. 194), en tanto que, desde el punto de vista jurídico, será “...la

corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio” (Jellinek, 2000, p. 196).

Por su parte, Hans Kelsen, desde la óptica del positivismo, rechazaría que en la Teoría general del Estado se involucren conceptos distintos a lo estrictamente jurídico y, bajo esa premisa, propondría la unidad esencial entre Estado y orden normativo:

“Es sabido que la esfera existencial del Estado posee validez normativa y no eficacia causal; que aquella unidad específica que ponemos en el concepto de Estado no radica en el reino natural, sino en el de las normas o valores; que el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas o la expresión para designar la unidad de tal sistema; y sabido esto, se ha llegado ya al conocimiento de que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad.” (Kelsen, 2004, p. 21)

Esta identidad entre Estado y Derecho tuvo para Kelsen, entre otras implicaciones, que “...el llamado poder del Estado no es otra cosa que el poder del Derecho; y no el de un Derecho natural ideal, sino sólo el del Derecho positivo...” (Kelsen, 2004, p. 22). El connotado jurista austriaco descartó igualmente la identificación del Derecho con la eficacia normativa y, una vez realizado esto, señaló que “...el Derecho «positivo» se hace idéntico con el Estado real, histórico y concreto” (Kelsen, 2004, p. 23). Cabe resaltar que es el propio Kelsen el que entrecomilla la palabra “positivo” en su aserto, lo cual obedece a que para él no podía existir Derecho que no fuera, precisamente, positivo, por lo que, estrictamente, resultaría tautológico referirse al “Derecho positivo”.

Siguiendo esta posición, Kelsen sostiene que la Teoría del Estado suele ser expuesta como doctrina de los deberes y facultades del Estado, esto es, como sujeto de Derecho, como persona (Kelsen, 2004, p. 61) y, en ese sentido, la persona del Estado aparece como “punto último de imputación”, con la salvedad de la posibilidad de “...un orden superior a los Estados, que los comprenderá a todos en una comunidad Universal”, siendo que de esta idea de supremacía del orden estatal se deriva el concepto de soberanía en su sentido puramente formal (Kelsen, 2004, p. 93).

Debe destacarse que Kelsen desechó la posibilidad de que desde la Teoría General del Estado se examine la cuestión del fin que debe perseguirse con el Estado. En su concepción, "...el orden coactivo estatal aparece como un sistema cerrado, lógicamente autárquico, que no necesita de ulterior fundamentación o justificación ante una instancia situada fuera de este orden" y estima que la legitimación en una norma superior de justicia no es otra cosa que política revestida con terminología jurídica. Para él, es inválido sostener que el Estado tiene un fin específico, pues al respecto afirma:

"A la esencia del Estado no pertenece absolutamente ningún fin específico. Es verdad que el Estado, como aparato de coacción, no puede justificarse si no es supuesta la validez de algún fin social, a cuyo servicio se pone dicho aparato; pero, en el fondo, utilizan el mismo sofisma la teoría conservadora, que fundamenta el mantenimiento del Estado y rechaza toda reforma de la estructura actual del mismo invocando que el fin perseguido por el orden estatal es bueno y esencial a él, y la teoría revolucionaria, que exige su desmembramiento, porque es malo su fin esencial. (...) La Teoría general del Estado tiene que reconocer como contenido posible del orden coactivo estatal todo cuando admite como tal la Política —la cual trasciende de la Teoría general—. Aquellos hechos a cuya realización aspira la Política, surgen dentro del orden jurídico en su aspecto negativo, como condiciones a las cuales va enlazado el acto coactivo estatal, como consecuencia jurídica. Precisamente así se revela que el Estado no es más que un medio para la realización de todos los posibles fines sociales, o con otras palabras: que el Derecho no es más que la forma de todos los posibles contenidos." (Kelsen, 2004, pp. 52–53).

Cabe apuntar que, consecuente con esta concepción del Estado, Kelsen niega que los llamados "derechos de libertad", como son por ejemplo, el derecho a la libertad personal, de prensa, entre otros, sean en realidad "derechos", pues en su concepto la libertad se encuentra en una esfera extrajurídica:

"...la «libertad», en sentido de un «estar libre» frente al orden jurídico, no es determinable jurídicamente más que en su aspecto negativo. (...) El hombre es «libre» para realizar aquella conducta cuya contraria no sea contenido de un deber jurídico. Lo mismo podría decirse que el hombre tenía un derecho a respirar, a andar por la calle, etc., de la misma manera que lo tiene a emitir libremente sus ideas o a pertenecer a la religión que le plazca. Fuera del orden jurídico estatal —y la esfera que la teoría se afana por llenar con derechos de libertad radica fuera del Derecho positivo— no puede haber

«Derecho», ni siquiera un Derecho natural (...)» (Kelsen, 2004, pp. 202–203).

Bajo esta premisa, Kelsen rechazó que en las constituciones estatales se establezca un “catálogo de derechos de libertad”, el cual considera producto de la ideología iusnaturalista que hace descansar la existencia del orden jurídico en la preexistencia de los derechos individuales que son cedidos por virtud de un pacto, lo cual resulta, paradójicamente en que “...todos los principios del Derecho natural se desnaturalizan tan pronto como adoptan la forma del Derecho positivo...”, convirtiéndose en “...normas del Estado mismo (...que...) en ese caso son superfluas”, bajo la premisa de que el hombre puede hacer todo lo que no le está prohibido por el Estado mediante un orden jurídico y el Estado sólo puede hacer lo que le está permitido jurídicamente; por lo que, si el Estado se identifica precisamente con el orden jurídico, la limitación deviene innecesaria. Sin embargo, reconoce cierta utilidad a que los derechos de libertad se consignaran en una ley constitucional formal:

“...la regulación de los derechos de libertad no tiene relevancia jurídica más que en el caso de que tenga el carácter de ley constitucional formal, es decir, cuando la modificación de las normas reguladoras de dichos derechos no es posible más que bajo ciertas condiciones gravosas (...) Entonces, la facultad legal de invadir la esfera protegida de libertad no puede realizarse sino como revisión constitucional, por tanto, con mayores dificultades que una ley ordinaria; y así, la esfera de libertad goza, de hecho, de una cierta protección jurídica preferente, sin llegar por eso a convertirse en Derecho.” (Kelsen, 2004, pp. 203–204)

En otro orden, Herman Heller afirmó que no hay que caer en el error de estimar que la unidad del Estado es una unidad de voluntad, sino que hay que considerarla como una unidad real de acción (Heller, 1997, p. 252) y que se diferencia de todos los grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión, lo que hace que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial (Heller, 1997, p. 255).

Heller afirma que el Estado es soberano porque puede dotar a su ordenación de una validez peculiar frente a todas las demás ordenaciones sociales, esto es, porque puede actuar sobre los hombres y aclara que no puede identificársele con

alguno de sus elementos; no es un orden normativo, no es tampoco el “pueblo”, ni está formado por hombres, sino por actividades humanas; ni tampoco puede identificársele con los órganos que actualizan su unidad de decisión y acción (Heller, 1997, pp. 255–256).

Con estos postulados, Heller confrontó las tesis de Kelsen, en tanto consideraba equivocado vaciar de toda realidad al Estado, pues al hacerlo así, se llegaría en el mejor de los casos a la “mera representación de una unidad de ordenación, pero nunca a una unidad real de ordenación.” (Heller, 1997, pp. 256–257).

También afirmó que el poder del Estado, como unidad de acción, sólo puede explicarse causalmente por la cooperación de todos, por lo cual sólo se puede atribuir, con plena independencia de la norma, a esta cooperación; de tal manera que “...no debe ser concebido como un ente fantástico que exista independientemente de quienes lo producen y fuera de ellos y, sin embargo, diferenciado claramente de todas las actividades particulares que lo crean” (Heller, 1997, p. 257).

Finalmente, Raymond Carré de Malberg inicia su Teoría del Estado exponiendo los elementos constitutivos que lo forman, a saber: (1) En cada Estado se encuentra un cierto número de hombres; (2) existe un territorio sobre la que el Estado ejerce su potestad; y (3) existe una potestad pública que se ejerce arbitrariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional, de la que se deriva una primera definición del Estado como “...una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción” (Carré de Malberg, 1998, pp. 21–26).

Sin embargo, Carré considera que esta concepción es insuficiente e incluso peligrosa, porque lleva a confundir al Estado con los elementos que lo constituyen, lo cual no tendría lugar, si se acude a una noción extraída de los elementos de derecho que determinan su esencia jurídica. Conforme a este punto de vista:

“...la esencia propia de toda comunidad estatal consiste primero en que, a pesar de la pluralidad de sus miembros y de los cambios que se operan entre éstos, se encuentra retrotraída a la unidad por el hecho mismo de su organización (...) la comunidad nacional, considerada bien sea en el conjunto de sus miembros actualmente en vida o bien en la serie sucesiva de las generaciones nacionales, está organizada en tal forma que los nacionales constituyen entre todos un sujeto jurídico único e invariable, así como sólo entre todos tienen, en lo que concierne a la dirección de la cosa pública, una voluntad única; (...) Por consiguiente, lo que los juristas llaman propiamente Estado es el ente de derecho en el cual se resume abstractamente la colectividad nacional (...)”

(...)

“...Sin embargo (...) Lo que distingue al Estado de cualquier otra agrupación es la potestad de que se halla dotado. Esta potestad, que sólo él puede poseer, y que por lo tanto se puede ya caracterizar denominándola ‘potestad estatal’, lleva, en la terminología tradicionalmente consagrada en Francia, el nombre de soberanía (...) (Carré de Malberg, 1998, pp. 27–28).

Hasta este punto, en este apretado examen de las principales teorías clásicas sobre el Estado, especialmente, por tratarse de las más representativas y relacionadas con la presente investigación, encontramos las notas distintivas de los elementos que lo conforman y lo que doctrinalmente se ubica como el Estado Constitucional de Derecho: Supremacía de la ley, concretada en un documento constitucional en el que se delinearán los derechos de los gobernados y se delimitan y organizan los poderes del Estado, con énfasis en la inclusión de un núcleo duro de libertades civiles y políticas.

Esta concepción formal sustentada en la idea de la positivización de un orden jurídico y en el uso de la coacción legítima sigue siendo la base de la idea del Estado hasta nuestros días. A esta concepción central se irán sumando nuevas características que han perfilado distintos modos de ser del Estado, de entre las cuales ha tomado preminencia en el mundo occidental, el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, al que se aludirá a continuación.

1.1.3.2 Notas sobre el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Como se ha adelantado, los acontecimientos que llevaron al ascenso de las autocracias y su derrota en la Segunda Guerra Mundial, llevaron a nuevas reflexiones acerca de la naturaleza y funciones del Estado.

En este sentido, no pasa inadvertido que en la literatura contemporánea se hace constante alusión al Estado Social y Democrático de Derecho, entendido como el que incorpora entre sus fines la consecución de derechos humanos llamados de segunda generación, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales; sin embargo, dados los alcances de la presente investigación, que se refiere específicamente a las candidaturas independientes, no se abordarán los temas relativos al Estado Social, sin dejar de reconocer, coincidiendo con Reinaldo Vanossi, que "...la 'democracia social' como etapa evolutiva de la democracia política, no puede ser imaginada como un abandono ni como una operación de resta." (2002, pp. 125–126), sino como un desarrollo ulterior del Estado democrático.

Sin embargo, como se ha venido perfilando en esta exposición, la idea de la democracia, entendida en su acepción clásica como el gobierno del pueblo, ha estado presente en prácticamente todas las reflexiones de la filosofía política, desde sus inicios en la Grecia antigua hasta prácticamente el final del siglo XX; especialmente, esta presencia ha sido caracterizándola como una posibilidad entre las distintas formas de gobierno, en ocasiones encumbrándola como la mejor o dándole un lugar como una alternativa factible, aunque no necesariamente óptima.

Sin embargo, la idea de la democracia como necesaria para el modelo del Estado Constitucional y Democrático de Derecho se ha ido abriendo paso, principalmente, en la tradición política y jurídica occidental.

Sin abandonar su tesis central sobre que el Estado es el orden jurídico, Hans Kelsen advirtió el riesgo que enfrentaba la democracia de partidos de convertirse en autocracia:

“La democracia, especialmente la de tipo parlamentario, es por naturaleza un Estado de partidos. La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de intereses constituidos en partidos políticos. Por esta razón, la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos. No siendo así, corre el peligro de transformarse en su contrario, en una autocracia.” (Kelsen, 2004, p. 464)⁵

Kelsen afirmaría además que la ascensión al poder de las dictaduras de partido en Rusia, Alemania e Italia, implicaba la plena supresión de la libertad personal y política, ya que “...[t]odas aquellas instituciones tan características del Estado de Derecho, que servían para proteger al individuo contra los arbitrarios ataques de los órganos estatales o de los partidos, son radicalmente eliminadas o pierden toda eficacia real” (Kelsen, 2004, p. 465) y concluye con un alegato en favor de la democracia frente a la autocracia, a partir de la idea de que ésta última presupone la creencia de que el legislador autorizado por la norma posee el conocimiento del “Bien Sumo”, en tanto que:

“...La democracia concede igual valor a la voluntad política de cada cual, respetando por igual toda creencia, toda opinión en que aquella se manifiesta. Por eso toda convicción política tienen la misma posibilidad de manifestarse y de luchar en la libre concurrencia por la conquista de las inteligencias y los corazones. Por eso ha sido considerado, con razón, como democrático el procedimiento dialéctico de las asambleas populares y parlamentarias, en las que la libre discusión precede y prepara la creación normativa.”

“ (...) quien sólo se apoya en la verdad humana y sólo orienta las finalidades sociales con arreglo al conocimiento humano, no puede justificar la coacción (imprescindible para su realización) de otro modo que por el asentimiento de la mayoría, al menos, de aquellos en beneficio de los cuales ha de redundar el orden coactivo —y éste ha de proteger el derecho de la minoría, para que en todo momento pueda convertirse por sí misma en mayoría,” (Kelsen, 2004, pp. 472–473)

⁵ La cita fue tomada del capítulo denominado “La dictadura de partido (bolchevismo, fascismo, nacionalsocialismo)”; el traductor advierte que “este capítulo fue redactado por el autor para la edición española, no figurando por tanto en la edición alemana”. Desde luego, tomando en cuenta la época en que fue escrita la obra (hacia 1925, aunque no se cuenta con el dato preciso del año en que habría sido redactado este capítulo), se entiende la preocupación del autor por las fuertes afirmaciones contra las dictaduras en ciernes, particularmente en Alemania, país en el que entonces residía.

De esta manera, el ilustre jurista austriaco, advirtiendo los riesgos de la autocracia, caracterizó a la democracia como un elemento relevante para la justificación de la coacción que, a su vez, es esencial a todo orden jurídico y tendió un puente desde el positivismo jurídico, en el que la norma vale por apearse a las normas formales de creación del derecho, hacia un concepto en el que también cuenta que esas normas hayan sido aprobadas en un procedimiento que involucre su aceptación por la mayoría, esto es, un principio democrático de creación de normas. Con ello establece también a la democracia como relevante para la conformación del Estado Constitucional de Derecho y dio, en nuestro concepto, un paso fundamental hacia el concepto de Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Respecto a este tópico, André Hauriou afirmó que "...la culminación jurídica del estado de derecho es el establecimiento de constituciones escritas, y su culminación política, la democracia occidental" (1980, p. 408). Esta proposición involucra una afirmación que pareciera evidente por sí misma: ambos conceptos, el Estado de Derecho y la democracia parecen implicarse y presuponerse uno al otro. Incluso, desde una postura de corrección política, sería prácticamente imposible concebir en la actualidad la existencia de uno con demérito del otro, por lo menos en la cultura jurídica occidental.

Sin embargo, la cuestión no es tan simple como pareciera. Por un lado, la idea del Estado de Derecho postula, sustancialmente, el gobierno de las leyes en un sentido estricto, a través del sometimiento de todos, incluyendo los órganos del Estado que legislan, a un orden jurídico; en tanto, por otro lado, la democracia postula la soberanía del pueblo en la aprobación de las leyes.

Desde luego, ambos postulados, *prima facie*, aparecen como complementarios, porque el pueblo, en su carácter de creador y destinatario de las normas, procurará y producirá las mejores leyes y la Constitución garantizará esto a través de preceptos que estatuyan la forma democrática de gobierno. Sin embargo, el Estado de Derecho significa un límite a la voluntad popular, particularmente por lo que se refiere a la intocabilidad de los derechos

fundamentales y, a su vez, la voluntad popular puede determinar eventualmente el desmantelamiento de los fundamentos del Estado de Derecho y llevar incluso a su propia desaparición.

El eminente filósofo alemán, Jürgen Habermas, advirtió esta paradoja en los términos siguientes:

“Por una parte se insiste en que la autonomía privada de los ciudadanos se expresa en los derechos fundamentales que en su contenido esencial son «inmutables» y garantizan el gobierno anónimo de las leyes. Por otra parte, según la otra concepción, la autonomía política de los ciudadanos se expresa en la autoorganización de una comunidad que crea libremente sus propias leyes. Si el razonamiento normativo del Estado democrático de Derecho quiere ser consistente, se deberá dar prioridad, al parecer, a uno de los principios que están en conflicto —los derechos humanos o la soberanía popular—. O las leyes, incluyendo las leyes fundamentales, son sólo legítimas si concuerdan con los derechos humanos, independientemente de en qué se base su legitimación, y en ese caso, el poder legislativo democrático sólo puede decidir de forma soberana dentro de esos límites, con lo que se daña el principio de la soberanía popular, o las leyes, incluyendo las leyes fundamentales, son sólo legítimas si surgen sobre la base de una formación de la voluntad democrática. En este caso, el poder legislativo democrático puede promulgar una Constitución cualquiera y, en su caso, incluso atentar contra la propia ley fundamental, con lo que se daña la idea del Estado de Derecho.” (Habermas, 2001, p. 436)

Habermas propone superar esta paradoja postulando que existen dos niveles. El primero, el de la explicación conceptual del lenguaje de los derechos subjetivos que expresa “...la práctica conjunta de una sociedad de ciudadanos libres y con los mismos derechos, que se autodetermina y con la que sólo se puede dar cuerpo al principio de la soberanía popular...” (Habermas, 2001, p. 455) y un segundo nivel en el que se encuentra la realización de este principio y su cumplimiento real. Estos niveles revelan que la “autodeterminación ciudadana” es un proceso de realización a largo plazo y de estructuración permanente del sistema de derechos fundamentales que se van ajustando conforme el ciudadano se va confrontando con la realidad continuamente cambiante.

Así, Habermas concluye que “...sólo con la idea del Estado de Derecho se puede realizar el principio democrático...”, porque “...sólo son razonablemente legítimas —en el sentido del mismo respeto para cada una— las máximas universalizables, o sea las que pueden encontrar el apoyo general”, lo que explica que “...la relación de implicación de la soberanía popular y del Estado de Derecho se refleja en la relación existente entre la autonomía del ciudadano del Estado y la autonomía del miembro de la Sociedad: una no se puede hacer realidad sin la otra” (Habermas, 2001, pp. 455–456).

En otras palabras, el Estado de Derecho exige al individuo en su carácter de elaborador y de destinatario de las normas, un comportamiento conforme a las propias normas, de tal manera que como miembro de una sociedad tiene autonomía para determinar las normas a que habrá de sujetarse sí y sólo sí el orden normativo le autoriza esa posibilidad y, a su vez, el Estado de Derecho encuentra legitimidad en la circunstancia de que es producto de la actuación de los propios destinatarios de las normas:

“...sólo el proceso democrático garantiza que los ciudadanos de una sociedad puedan disfrutar de forma equitativa de los mismos derechos subjetivos. Al contrario, sólo la garantía de la autonomía privada de los ciudadanos de la Sociedad puede poner a los ciudadanos del Estado en disposición de hacer un uso correcto de su autonomía política. La interdependencia del Estado de Derecho y de la democracia se hace presente en esta relación intrínseca de la autonomía privada y de la autonomía de los ciudadanos del Estado: cada una de ellas se alimenta de los recursos que representa la otra.” (Habermas, 2001, p. 457)

Desde luego, este razonamiento pudiera considerarse no conclusivo, en tanto que hace depender la existencia del Estado de Derecho de la idea de legitimación otorgada por el proceso democrático. Ciertamente, como señalamos líneas arriba, Kelsen advertía la posibilidad de que el orden jurídico no emanado de un proceso democrático pudiera prever normas que supriman las libertades de las personas; sin embargo, este resultado depende meramente de la voluntad del autócrata, lo que lo hace excepcional o contingente. El Estado democrático, en cambio, alcanza legitimidad del hecho de que quienes están obligados a acatar el orden jurídico son

los mismos que lo produjeron, lo que permite, al menos desde el punto de vista formal, el disfrute equitativo de los mismos derechos subjetivos.

Es necesario acotar que la democracia como tal puede presentar muchas y muy diversas variantes: representativa, directa o semidirecta; parlamentarismo y presidencialismo; monarquía constitucional y república; principio de mayoría y protección de minorías; social y liberal; son sólo algunos ejemplos de los extremos que puede tener un régimen político que se asuma como democrático. Empero, coincidiendo con Peter Häberle, dentro de esta diversidad hay determinadas características que deben conservarse para que el Estado mantenga su condición democrática: (a) El pluralismo que significa diversidad de intereses e ideas, no sólo al nivel de partidos políticos y candidatos, sino también en medios de comunicación, competencia económica, oferta educativa, etc.; y (b) El principio de mayoría con protección de las minorías. (Häberle, 2003, pp. 197–198)

Sobre el tema del pluralismo, es muy importante destacar que, a diferencia de los “Estados” antiguos que se formaron alrededor de identidades culturales, principalmente la lengua, religión y costumbres similares, las condiciones actuales implican que en el seno del Estado nacional se manifiesten muchos y muy diversos intereses, tanto económicos, como religiosos, políticos, sociales y culturales, por lo que el carácter democrático del Estado tiene aún mayor relevancia, en tanto permita la articulación real y efectiva de todos estos intereses.

Queda claro que, en esta dinámica, los derechos fundamentales, tanto los derechos de libertad como los derechos políticos, se encuentran en constante posibilidad de ser modificados y esto tiene que ser así porque la realidad cambiante impone esa dinámica. En este punto, es necesario hacer énfasis en el principio de progresividad, conforme al cual los derechos fundamentales son susceptibles de revisarse a condición de que se amplíen en beneficio de las personas, así como acudir al garantismo en tanto que postula la preservación de lo que se denomina un núcleo duro de derechos fundamentales inviolables, indisponibles e inalienables (*Supra*, sección 1.1.2).

Además, el fenómeno de la globalización necesariamente lleva a reflexionar sobre el papel del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, hasta ahora afincado en el concepto de Estado nacional, en una sociedad globalizada. Al respecto, Habermas alerta que en el contexto de la globalización sea posible el fin del Estado nacional junto con todo tipo de “asociación” política que se presente con pretensiones normativas, lo que despojaría a los ciudadanos de cualquier sentido de participación democrática, en tanto que no haya nada sobre lo cual legislar (Habermas, 1998, p. 192), así como “...la falta de instancias con capacidad supranacional de actuar, que pudiesen operar sobre el sistema global (...y...) la sima que se abre entre los espacios de acción posible restringidos en términos del Estado nacional y los imperativos ya no de un comercio mundial sino de unas relaciones de producción articuladas en términos globales...” (Habermas, 1998, p. 193).

Finalmente, la democracia no está exenta de sus propios excesos, que pueden llevar, en palabras de Tzvetan Todorov, a los peligros del populismo, el ultraliberalismo y el mesianismo (Todorov, 2014, p. 13) o de la apatía ciudadana que la hace languidecer.

1.2 Marco jurídico supranacional

Conforme al plan general de esta investigación, en el presente apartado, se efectuará el análisis y la exposición del marco jurídico supranacional, especialmente, una vez que han quedado sentadas nuestras premisas filosófico-teórico centrales, sobre los requisitos que entraña la noción del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Ahora bien, como ya se adelantó, el fin de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo el establecimiento de un nuevo orden mundial en el que el papel de los Estados nacionales se modificó sustancialmente, dando lugar a la celebración de una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales que conforman un *corpus iuris* que incide de diversas formas en la conformación, interpretación y aplicación de las normas de los sistemas jurídicos nacionales.

Este proceso de creación y aplicación de normas internacionales se ha ido ampliando y profundizando paulatinamente, entre otras razones, por los fenómenos económicos de regionalización y globalización, así como la irrupción de nuevas tecnologías de la información, que han contribuido notablemente a la apertura de los sistemas jurídicos basados anteriormente en el concepto cerrado de soberanía nacional.

Así, los Estados nacionales participan cada vez más en distintas formas de asociación supranacional, destacadamente, los tratados comerciales que traen consigo la conformación de bloques económicos y eventualmente jurídicos, así como los relativos a la adopción y aplicación de normas sobre justicia y derechos humanos, que han traído como feliz consecuencia un amplio espectro de normas y organismos internacionales y supranacionales que cada día tienen mayor incidencia en la conformación de los marcos jurídicos locales.

Al respecto, el jurista mexicano Miguel Carbonell señala:

“Se puede afirmar con alguna contundencia que parecen estarse borrando o al menos difuminando las fronteras entre el derecho nacional y el derecho internacional. Cada vez son más los puntos de intersección y cada vez más las necesidades de los juristas de manejarse con soltura en los dos niveles normativos. (...) un constitucionalista no puede agotar su estudio de los derechos fundamentales en los contenidos de la primera parte de la Constitución, sino que debe conocer también los tratados internacionales de derechos humanos, así como la jurisprudencia, las opiniones consultivas las observaciones generales que periódicamente emanan de diversos tribunales y organismos internacionales. (...) En este contexto, la creación de jurisdicciones supranacionales obliga a los tribunales nacionales a manejarse con diligencia en el derecho internacional, para el efecto de evitar una condena por aquéllos contra el Estado mexicano por violación de una de sus obligaciones internacionales” (Carbonell, 2003, pp. 11–12).

En el caso de México, la aplicación de normas de derecho internacional a los casos internos ha sido más bien limitada y tardía, no obstante que desde 1857 se habían incorporado los tratados internacionales como derecho positivo, esto es, de observancia obligatoria, con la fórmula siguiente:

“Art. 126. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la

República con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha Constitución, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones ó leyes de los Estados.” (Constitución de 1857, Art. 126)

Esta fórmula se trasladó sin cambio alguno a la redacción del artículo 133 de la Constitución de 1917, modificándose en 1934 para reservar la facultad de ratificación al Senado de la República y en el año 2016 para sustituir la alocución “Estados” por la de “entidades federativas”, con motivo de la reforma constitucional para transformar el Distrito Federal en la Ciudad de México.

Hasta el año 2011, el modelo que consagraba propiamente un sistema de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, no tuvo operatividad plena, principalmente, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por vía de interpretación jurisprudencial, se había decantado por un sistema de control concentrado de constitucionalidad y convencionalidad, acotando estas funciones a la competencia de los tribunales federales por vía del juicio de amparo y enfatizando que las normas internacionales eran aplicables en los casos concretos, siempre y cuando fueran acordes y, por tanto, subordinadas, al texto constitucional.

Esta concepción de supremacía absoluta de la Constitución sobre los tratados internacionales a los que se ubicaba en equivalencia con las leyes generales, fue sostenida consistentemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ hasta la reforma al artículo 1º constitucional del 10 de junio de 2011 y la posterior resolución del expediente varios 912/2010 (SCJN, 2011) relacionado con la sentencia dictada el 23 de noviembre de 2009 en el caso *Rosendo Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009a).⁷

⁶ Así, por ejemplo, tenemos el criterio sostenido por el Tribunal Pleno en la tesis aislada P. VIII/2007, aprobado en sesión del 20 de marzo de 2007, cuyo rubro es “SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, en el que concluyó que la Constitución Federal se encuentra en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

⁷ Sobre las implicaciones de la sentencia del caso *Rosendo Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos* respecto de la impartición de justicia, se realizan algunas consideraciones más adelante, (*Infra*, p. 62).

En la sentencia del expediente varios 912/2010, examinado en seis sesiones del Tribunal Pleno de nuestra Suprema Corte celebradas entre el 4 y el 11 de julio de 2011, entre otras cuestiones estableció un modelo de control de convencionalidad que reconocía la obligación de todos los jueces, incluidos los de las entidades federativas, de declarar la inaplicación de normas nacionales o estatales carácter general cuando estuvieran en contradicción con la Constitución o con tratados internacionales, con lo que se colocó a estos últimos en un nivel de subordinación respecto de la Constitución, pero por encima de las leyes generales, en tratándose de asuntos relacionados con derechos humanos.

Esta posición de prevalencia del texto constitucional sobre los tratados internacionales, sería reiterada por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 293/2011, al determinar, entre otras cuestiones, que debía prevalecer la tesis identificada con el rubro “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.”, en la que se reiteró el principio de supremacía de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, aunque también se afirmó que:

“...las relaciones entre los derechos humanos que integran el nuevo parámetro de control de regularidad deben desarrollarse en forma armónica, sin introducir criterios de jerarquía entre las mismas. Este criterio se refuerza con la interpretación literal, sistemática y originalista de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, las cuales fueron contundentes en cuanto a la necesidad de comprender a las normas que integran el catálogo de derechos humanos como un conjunto homogéneo que opera como un parámetro de regularidad del resto de las normas y actos jurídicos.” (SCJN, 2013a)

Igualmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha seguido el mismo criterio de interpretación, según la tesis XXXIII/2012 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA

RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO YU TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.

Conforme a lo expuesto, podemos advertir que el marco jurídico de los derechos humanos en México ha pasado de una fase temprana de incorporación, a una de imbricación del marco jurídico nacional con los instrumentos y criterios de organismos y tribunales internacionales, los cuales, por virtud del nuevo modelo definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser considerados en ejercicios de control de convencionalidad *ex officio* por los jueces de todo el país.

Dada entonces la relevancia que los instrumentos internacionales han adquirido en la conformación del *corpus iuris* nacional, a continuación, se explorarán los que guardan relación con el objetivo de la presente investigación, dividiéndolos en aquellos que tienen carácter vinculatorio, los que no tienen carácter vinculatorio y los asuntos de los que se han derivado criterios relevantes.

1.2.1 Tratados internacionales vinculatorios para el Estado mexicano

1.2.1.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, en vigor para el Estado mexicano a partir del 24 de marzo de 1981,⁸ en su preámbulo reafirma como propósito de los Estados signantes consolidar en el Continente Americano, dentro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre, el cual reconoce que éstos no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.

⁸ Fecha en que se depositó el instrumento de adhesión ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Cabe apuntar que la adhesión no se realizó con el reconocimiento expreso de la obligatoriedad de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en términos del artículo 62 de la Convención; dicho reconocimiento se realizó mediante instrumento posterior depositado ante el Secretario General de la Organización de Estados Americanos el 16 de diciembre de 1998.

Para iniciar, el artículo 1 establece el compromiso de los Estados Partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; además que precisa que para efectos de la Convención persona es todo ser humano.

Enseguida, el artículo 2 mandata la obligación para los Estados Partes de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Convención, en caso de que no estuvieran ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Por lo que hace a los derechos de carácter político, en el artículo 16, párrafos 1 y 2, se establece el derecho de todas las personas a asociarse, entre otros, con fines políticos; prevé que el ejercicio de este derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad y el orden públicos, o la protección de la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Especialmente, el artículo 23 se refiere concretamente a los derechos políticos, destacándose que en este caso es el único numeral que refiere su titularidad a los ciudadanos, y no a las personas en general, en los términos siguientes:

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.

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.

Se considera que lo anterior sólo será posible, en el contexto que establece el artículo 24 cuando postula el principio de igualdad jurídica por el cual todas las personas son iguales ante la ley y, en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación a igual protección de la ley.

Cabe precisar que en el instrumento de adhesión del Estado mexicano se hizo reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23, en virtud de que en el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos entonces vigente, se disponía que los ministros de culto no tenían voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Esta reserva se retiró parcialmente mediante notificación dirigida a la Secretaría General de la OEA el 9 de abril de 2002, subsistiendo por cuanto hace a que los ministros de los cultos no tendrán voto pasivo ni derecho para asociarse con fines políticos (OEA, 2014); ello, en virtud de la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, reconoció el derecho a votar de los ministros de culto. La reforma constitucional también previó que quienes dejaran de ser ministros de culto con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrían ser votados.⁹

1.2.1.2 Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.

Esta Convención, adoptada durante la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada el 5 de febrero de 1948, entró en vigor en México el 24 de

⁹ La Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de julio de 1992 y en vigor al día siguiente de su publicación, dispone que los ministros de culto no podrán ser votados para puestos de elección popular, ni podrán desempeñar cargos públicos superiores, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio cuando menos cinco años en el primero de los casos, y tres en el segundo, antes del día de la elección de que se trate o de la aceptación del cargo respectivo, en tanto que, por lo que toca a los demás cargos, bastarán seis meses (Congreso de la Unión, 2015)

marzo de 1981, fecha en que se depositó la adhesión respectiva ante la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

El instrumento consta de dos numerales y en su artículo 1 estableció que las Altas Partes Contratantes convenían en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no debería negarse o restringirse por razones de sexo.

Destaca que en el preámbulo, los gobiernos signantes declararon, entre otras cuestiones, que la mayoría de las repúblicas americanas a esa fecha había concedido los derechos políticos a la mujer; que había sido una aspiración reiterada de la comunidad americana equilibrar a hombres y mujeres en el gobierno y ejercicio de los derechos políticos; que la mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre; y que el principio de igualdad de derechos humanos de hombres y mujeres estaba contenido en la Carta de las Naciones Unidas.

Cabe apuntar que al momento de aprobarse la Convención y sólo para efectos históricos, que la Delegación Mexicana declaró que se abstenía de suscribirla en virtud de que, de acuerdo con el artículo segundo quedaba abierta a la firma de los Estados Americanos, reservándose el derecho de adherirse, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales vigentes en México, cuando considerara oportuno hacerlo (OEA, s.f.)

1.2.1.3 Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Este instrumento internacional, también conocido como CEDAW (por sus siglas en inglés: *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Woman*), fue aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de acuerdo con lo previsto en su artículo 27, párrafo 1.¹⁰

¹⁰ Trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o adhesión. México lo suscribió el 17 de julio de 1980 y depositó la ratificación respectiva el 23 de marzo de 1981. (ONU, s.f.)

Entre sus disposiciones sobresale, con relación al ejercicio de los derechos políticos, el artículo 3 que obliga a los Estados Partes a tomar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Particularmente, el numeral 4, prescribe la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter general encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre el hombre y la mujer no se considerarán discriminación, las cuales cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de oportunidad y de trato.

Además, en el artículo 7, párrafo primero e inciso a), se convino en que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, entre otros, el derecho a votar en las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.¹¹

1.2.1.4 Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 31 de marzo de 1953 y entró en vigor el 7 de julio de 1954.¹² México suscribió la Convención desde

¹¹ Respecto de las obligaciones previstas en los artículos 4 y 7, el Comité para la aplicación de esta Convención ha emitido dos recomendaciones generales identificadas con los numerales 23 y 25, consultables en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>.

También ha emitido recomendaciones específicas a México en 1998, 2002, 2006 y 2012, consultables en:

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5

¹² De acuerdo al artículo VI, párrafo 1, la Convención entraría en vigor noventa días después de la fecha en que se hubiera depositado el sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

el día de su aprobación en la Asamblea General; sin embargo, para nuestro país la Convención entró en vigor hasta el 21 de junio de 1981 —noventa días después de que se realizó el depósito del instrumento de ratificación, en términos del artículo VI, párrafo 2 de la propia Convención—, en virtud de que se declaró que México no depositaría el instrumento de ratificación en tanto no entrara en vigor la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se encontraba entonces bajo consideración, siempre que fueran otorgados derechos de ciudadanía a las mujeres mexicanas.¹³

Los tres primeros artículos de la Convención son los que refieren a derechos políticos y en ellos se estableció que las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (Artículo I); serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna (Artículo II); y tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna (Artículo III).

1.2.1.5 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también conocido como Pacto de Nueva York, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y abierto a la firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor para los Estados que lo hubieran suscrito, el 23 de marzo de 1976.¹⁴ En México entró en vigor hasta el 23 de junio de 1981 —noventa días después de que

¹³ *"It is expressly understood that the Government of Mexico will not deposit its instrument of ratification pending the entry into force of the amendment to the Political Constitution of the United Mexican States which is now under consideration, providing that citizenship rights shall be granted to Mexican women."* (Organización de las Naciones Unidas, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVI-1&chapter=16&lang=en#EndDec)

¹⁴ De acuerdo con el artículo 49 de este Pacto, entraría en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que hubiera sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

se realizó el depósito del instrumento de adhesión, en términos del artículo 49, párrafo 2 del propio Pacto— y se adoptó con reserva expresa respecto de los artículos 13 y 25, inciso b), en virtud de lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución mexicana sobre expulsión de extranjeros sin juicio previo y de que conforme al artículo 130 de la propia Constitución los ministros de culto tenían prohibido el ejercicio de los derechos de votar, ser votado y asociarse con fines políticos.

La reserva respecto del artículo 25, inciso b) del Pacto se modificó parcialmente el 15 de marzo de 2002, a fin de retirar la parte relativa al voto activo de los ministros de culto; y la reserva relativa al artículo 13 se retiró el 11 de julio de 2014 (ONU, s.f.).

En la parte considerativa de este Pacto destaca que los Estados Parte consideran que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables.

Así mismo, se hace explícito el reconocimiento de que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana, y que con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Con este marco, en el artículo 2, párrafos 1 y 2 se estableció el compromiso de los Estados Parte de respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el propio Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; así como a adoptar las medidas oportunas para

dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos esos derechos en caso de que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

En el artículo 3 los Estados Parte se comprometieron a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto.

Por lo que hace a los derechos políticos, en el artículo 25 del Pacto se estableció lo siguiente:

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, 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.*

1.2.2 Instrumentos internacionales no vinculatorios

1.2.2.1 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Este instrumento fue aprobado el 30 de abril de 1948 por la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, por lo que también se le conoce como Pacto de Bogotá.

Destacan en esta Declaración, en lo que respecta al tema de la presente investigación, las consideraciones preliminares que se formularon en los términos siguientes:

Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad;

Que, en repetidas ocasiones, los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana;

Que la protección internacional de los derechos del hombre debe ser guía principalísima del derecho americano en evolución;

Que la consagración americana de los derechos esenciales del hombre unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establece el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideran adecuado a las actuales circunstancias sociales y jurídicas, no sin reconocer que deberán fortalecerlo cada vez más en el campo internacional, a medida que esas circunstancias vayan siendo más propicias.

En el mismo tenor, en el preámbulo se declaró, entre otras cuestiones, que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros; que si los derechos exaltan la libertad individual, los deberes expresan la dignidad de esa libertad; y que los deberes de orden jurídico presuponen otros, de orden moral, que los apoyan conceptualmente y los fundamentan.

Por lo que hace al tema de esta investigación, destaca el artículo XX en el que se declaró que toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Así mismo, es de mencionarse el artículo XXII que dispone que toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos, entre otros, los de orden político.

Debe destacarse también que en el artículo XXVIII se declaró que los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

Finalmente, en el artículo XXXII, incluido en el capítulo de los deberes, se declaró como deber de toda persona votar en las elecciones del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

1.2.2.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos fue proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reunida en París, Francia, el 10 de diciembre de 1948.

Sobre esta Declaración, Manuel E. Ventura-Robles señala que es la más importante y amplia que ha emitido la Organización de las Naciones Unidas que, aunque no tiene carácter obligatorio, "...ha inspirado los esfuerzos para proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales,..." porque "...sentó las bases filosóficas de muchas de las constituciones nacionales e instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados posteriormente" (1996, pp. 255–256).

Coincidimos con esta apreciación, pues la intención de ser un documento que inspirara profundas modificaciones en aras de la protección de los derechos humanos, puede advertirse desde las consideraciones del preámbulo, las cuales, por su relevancia para la presente investigación, se transcriben a continuación:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados

del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias,

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión,

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso,

Con relación a nuestra investigación, el artículo 21 incluyó el apartado correspondiente a los derechos políticos, en los términos siguientes:

Artículo 21

- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

1.2.2.3 Carta Democrática Interamericana

La Carta Democrática Interamericana fue aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos celebrada en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001.¹⁵

¹⁵ Precisamente el día en que ocurrieron los atentados contra las torres gemelas y el Pentágono en las ciudades de Nueva York y Washington, Estados Unidos de América.

Entre las manifestaciones del preámbulo, son de resaltar que al aprobar ese instrumento la Asamblea General tuvo presente que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia; y reafirmó que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos para la consolidación de la democracia.

Dentro de ese contexto, el artículo 1 establece que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, considerándola esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

En el numeral 2 se expresa que el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos y que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

El artículo 3 contiene los elementos que se consideran esenciales para la democracia representativa y los regímenes constitucionales, a saber: (i) el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; (iii) la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; (iv) el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y (v) la separación e independencia de los poderes públicos.

Por su parte, el artículo 4 menciona como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: (i) la transparencia de las actividades gubernamentales, (ii) la probidad, (iii) la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, (iv) el

respeto por los derechos sociales, (v) la libertad de expresión y de prensa, (vi) la subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y (vii) el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad.

En el artículo 5 se expresa que el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia, por lo que se indica el deber de prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

El artículo 6 declara que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad y que ello es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.

Por lo que se refiere a la relación entre democracia y derechos humanos, el artículo 7 expresa que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos; en tanto que en el artículo 9 se postula la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, en virtud de que contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Finalmente, es de mencionar que el artículo 28 señala que los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.

1.2.2.4 Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia

La Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, también conocida como Comisión de Venecia, es el órgano consultivo en materia constitucional del Consejo de Europa. Dicha Comisión fue creada en el año 1990, teniendo entre sus principales funciones, el desarrollo de opiniones expertas en torno a las instituciones democráticas nacionales. México es integrante de pleno derecho desde el año 2010.

Entre los años 2002 y 2003, el Consejo para Elecciones Democráticas, así como la Comisión de Venecia, adoptaron el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, el cual posteriormente fue aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y por el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa.

La relevancia de dicho código radica, en que está destinado a promover la armonización de las normas electorales de los integrantes del Consejo de Europa y servir de referencia para la evaluación de las mismas. Como más adelante se explicará, la importancia de este documento obedece a que, además, ha sido fundamental en la resolución de diversos casos planteados a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, relacionados con el registro de candidaturas independientes.

Por consiguiente, especialmente cobran importancia para esta investigación, las directrices siguientes:

1. El sufragio universal

1.1. Regla y excepciones

El sufragio universal implica en principio que todo ser humano tiene el derecho a emitir su voto y a presentarse como candidato. Con todo, este derecho puede, e incluso debe, estar sujeto a cierto número de condiciones:

...

d. privación del derecho de sufragio activo y pasivo:

i. puede estar prevista la privación del derecho de sufragio activo y pasivo, siempre que esa privación esté sometida a las condiciones cumulativas siguientes:

ii. deberá estar prevista en la ley;

iii. deberá respetarse el principio de proporcionalidad; las condiciones para privar a una persona del derecho a presentarse como candidato pueden ser menos estrictas que las que rigen la privación del derecho al voto;

iv. deberá estar motivada por una prohibición basada en la salud mental o por sentencia firme penal por delitos graves;

v. además, la privación de los derechos políticos o la prohibición basada en la salud mental pueden imponerse únicamente por una decisión dictada por un tribunal in casu.

..

1.3. Presentación de candidaturas

i. La presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recogida de un número mínimo de firmas;

ii. La ley no debería exigir las firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión;

iii. el procedimiento de verificación de las firmas deberá regirse por reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos;

iv. la verificación deberá en principio abarcar la totalidad de las firmas; sin embargo, cuando no quede la menor duda de que se ha recogido el número de firmas exigido, no es necesario verificar las firmas restantes;

v. la validación de las firmas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral;

vi. cuando se exige un depósito, éste deberá ser reembolsable si el candidato o el partido recibe un cierto número mínimo de sufragios; el monto del depósito y el número de sufragios necesarios no deben ser excesivos.

Resulta importante señalar, que este documento es sumamente importante, en tanto se explica que la democracia, con los derechos humanos y el imperio de la ley, son considerados pilares del patrimonio constitucional europeo, del cual se nutre sin duda alguna, el sistema jurídico mexicano.

1.2.3 Jurisprudencia y recomendaciones de tribunales y organismos internacionales

1.2.3.1 Susana Miguchi Miyagawa (Perú)

El 2 de febrero de 1995, la ciudadana peruana Susana Miguchi Miyagawa, quien había sido esposa del ex presidente peruano Alberto Fujimori, del que se divorció en el año 1994, presentó denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra de la República del Perú, en la que alegó que el Jurado Nacional de Elecciones de ese país había violado los derechos consagrados en los artículos 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que le impidió postularse como candidata de la Agrupación Independiente “Armonía Frempol” al Congreso Constituyente Democrático, con el argumento de que el artículo 4 de la Ley Electoral, establecía una limitación que impedía a un ciudadano postular a la Presidencia o Vicepresidencia por razón del vínculo familiar con el Jefe de Estado, era extensivo a los candidatos al Congreso, por los mismos impedimentos.

Al emitir el informe 119/99, fechado el 6 de octubre de 1999, la Comisión consideró que las disposiciones del ordenamiento jurídico peruano, especialmente los artículos 181 constitucional y 13 de la Ley Orgánica Electoral, tal como habían sido interpretadas por la Junta Nacional de Elecciones del Perú, implicaron que la decisión adoptada por ese órgano no era revisable y, por tanto, no protegible por el derecho interno.

Conforme a lo anterior, la Comisión Interamericana estimó que el Estado peruano debía garantizar que las determinaciones adoptadas por la Junta Nacional de Elecciones que pudieran violar los derechos políticos consagrados en la Convención, debían ser objeto de un recurso efectivo ante jueces o tribunales, en términos del artículo 25 de la Convención o, al menos, ante la propia autoridad electoral.

En tal virtud, la Comisión emitió el 6 de octubre de 1999 el informe 119/99 en el que recomendó al Estado peruano que tomara las medidas tendientes a modificar las disposiciones internas, a fin de posibilitar un recurso efectivo y sencillo, en términos del artículo 25 de la Convención Americana, conforme al cual pudieran impugnarse las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones que potencialmente vulnerarán el derecho de participación política de los ciudadanos.

1.2.3.2 Caso Yatama vs Nicaragua

El 26 de abril de 2001, la organización YATAMA, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional presentaron denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que atribuyeron al Estado nicaragüense la violación de las garantías judiciales, derechos políticos y derecho a la protección judicial previstos en los artículos 8, 23 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La denuncia se basó en que diversos ciudadanos que habían sido postulados como candidatos a alcaldes, vicealcaldes y concejales por el partido político regional indígena Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka (“YATAMA”) fueron excluidos de participar en las elecciones municipales realizadas el 5 de noviembre de 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur como consecuencia de la resolución emitida el 15 de agosto de 2000 por el Consejo Supremo Electoral. En la demanda, la Comisión Interamericana indicó que las presuntas víctimas presentaron diversos recursos contra dicha resolución y, finalmente, el 25 de octubre de 2000 la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua declaró improcedente un recurso de amparo interpuesto por éstos.

Así mismo, la Comisión señaló en la demanda que el Estado no previó un recurso que hubiese permitido amparar el derecho de dichos candidatos de participar y ser elegidos en las elecciones municipales de 5 de noviembre de 2000, como tampoco adoptó medidas legislativas o de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos tales derechos, especialmente no previó “normas en la ley electoral, en orden a facilitar la participación política de las organizaciones indígenas

en los procesos electorales de la Región Autónoma de la Costa Atlántica de Nicaragua, de acuerdo al derecho consuetudinario, los valores, usos y costumbres de los pueblos indígenas que la habitan”.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitida el 23 de junio de 2005, declaró que el Estado nicaragüense violó en perjuicio de los candidatos propuestos por YATAMA los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, así como los derechos políticos y el derecho de igualdad ante la ley, previstos en los artículos 8.1, 25.1, 23 y 24 de la Convención Americana, siendo relevantes para la presente investigación, las consideraciones expresadas en los párrafos 201 a 229, entre las que seleccionamos las más relevantes, al decir:

“201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.”

“202. Al analizar el goce de estos derechos por las presuntas víctimas en este caso, se debe tomar en consideración que se trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua, quienes se diferencian de la mayoría de la población, inter alia, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, y enfrentan serias dificultades que los mantienen en una situación de vulnerabilidad y marginalidad...”

“204. De acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.”

“...”

“206. La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a

limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.”

“207. Los Estados pueden establecer estándares mínimos para regular la participación política, siempre y cuando sean razonables de acuerdo a los principios de la democracia representativa. Dichos estándares, deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en que cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, ‘[p]romover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia’, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.”

“208. Con respecto a las limitaciones al derecho a ser elegido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que

[e]l derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. 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. (O.N.U., Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25, [Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 25) de 12 de julio de 1996], párr. 17.”

“...”

“215. No existe disposición en la Convención Americana que permita sostener que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho a postularse como candidatos a un cargo electivo a través de un partido político. No se

desconoce la importancia que revisten los partidos políticos como formas de asociación esenciales para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, pero se reconoce que hay otras formas a través de las cuales se impulsan candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales, cuya legitimidad ha sido reconocida e incluso se halla sujeta a la protección explícita del Estado. Incluso, la Carta Democrática Interamericana señala que para la democracia es prioritario '[e]l fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas'."

1.2.3.3 Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos

El 5 de marzo de 2004, Jorge Castañeda Gutman presentó al Consejo General del Instituto Federal Electoral una solicitud de inscripción como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006 en ejercicio del derecho que le otorga el artículo 35, fracción II de la Constitución mexicana. El entonces Instituto Federal Electoral le contestó que no era posible atender su petición en los términos solicitados, toda vez que correspondía únicamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, conforme a lo dispuesto en el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en ese entonces. Contra esta determinación, Jorge Castañeda presentó una demanda de amparo que fue rechazada y posteriormente un recurso de revisión que fue sobreseído por la Corte Suprema de México.

Con esos antecedentes, Jorge Castañeda interpuso denuncia el 12 de octubre de 2005 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alegando violaciones a los artículos 23, 24 y 25, en relación con el 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión presentó demanda ante la Corte Interamericana el 21 de marzo de 2007, la cual resolvió el 6 de agosto en el sentido de que el Estado mexicano había violado en perjuicio de Jorge Castañeda el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, y declaró que no hubo violación respecto del derecho político a ser

elegido y el de igualdad ante la ley previstos en los artículos 23.1.b y 24 de la propia Convención.

Con el fin de analizar la violación reclamada al artículo 23, la Corte Interamericana realizó diversas consideraciones en los párrafos 140 a 205, estableciendo criterios que son importantes para la presente investigación, porque en ellos se examina la naturaleza de los derechos políticos en una sociedad democrática, así como cuáles deben ser sus contenidos, las condiciones para su restricción y las garantías para su cumplimiento. Respecto de estas consideraciones, es importante dejar sentado en esta oportunidad, que se realizará un análisis pormenorizado en el capítulo tercero de esta investigación, para evitar repeticiones improductivas.

1.2.3.4 Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos

El caso Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos se originó por la denuncia formulada el 15 de noviembre de 2001 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y por la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, ambas con el carácter de Organizaciones No Gubernamentales de promoción y defensa de los derechos humanos.

Los hechos del caso se refirieron a la presunta desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco que habría tenido lugar el 25 de agosto de 1974 por elementos del Ejército Mexicano en el Estado de Guerrero.

El 15 de marzo de 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una demanda en la que solicitó la declaración de responsabilidad internacional del Estado mexicano por la violación de los derechos consagrados en los artículos 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica), 4 (Derecho a la Vida), 5 (Derecho a la Integridad Personal), 7 (Derecho a la Libertad Personal), 8 (Garantías Judiciales)

y 25 (Protección Judicial) en relación con el artículo 1.1. de la Convención Americana, en perjuicio de los familiares de Rosendo Radilla Pacheco, así como el incumplimiento por parte del Estado mexicano del deber de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el artículo 2 de la misma Convención.

La Corte emitió su resolución el 23 de noviembre de 2009¹⁶ y determinó la responsabilidad del Estado mexicano en la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento a la personalidad jurídica, a la vida, a las garantías judiciales y a la protección judicial, así como al deber de adoptar disposiciones de derecho interno, y dispuso diversas medidas tendientes a reparar esas violaciones.

No obstante que la resolución estaba relacionada específicamente con los hechos vinculados a la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, tuvo un impacto profundo en el ámbito de la impartición de justicia, a partir de las consideraciones expresadas en el parágrafo 339, en el que se estableció el deber del Poder Judicial de ejercer el control de convencionalidad *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, en los términos siguientes:

339. En relación con las prácticas judiciales, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”

¹⁶ El texto completo de la sentencia se encuentra disponible en línea en la dirección electrónica: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_209_esp.pdf consultada el 15 de abril de 2018.

Este señalamiento dio lugar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación examinara en el expediente varios 912/2010 las medidas que debía implementar el Poder Judicial de la Federación, a la luz de lo dispuesto en los artículos 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de ellos recién reformado, en las materias relativas a derechos humanos y supremacía constitucional.

Las principales conclusiones de la sentencia emitida en ese expediente en lo que se refiere a la presente investigación son, a nuestro parecer, que a la luz de lo dispuesto en los artículos 1° y 133 constitucionales, todos los jueces del país deben aplicar un control de convencionalidad *ex officio* cuando se trate de derechos humanos; en tanto que las autoridades no jurisdiccionales deben interpretar y aplicar los derechos humanos de la manera más favorable, sin que estén facultadas para declarar la incompatibilidad de normas general o inaplicarlas en casos concretos.

1.3 Los Derechos Humanos y su ejercicio

1.3.1 Aproximación a la idea de Derechos Humanos

Como en muchos otros tópicos de la ciencia jurídica, contestar a la pregunta de qué son los Derechos Humanos es una tarea ardua, que involucra profundizar en las diferentes corrientes del pensamiento jurídico y que difícilmente llega a una conclusión unívoca.

La principal dificultad se encuentra en la tensión ontológica-deontológica-axiológica, pues la discusión transita entre lo que los Derechos Humanos *son*, lo que *deben ser* y los valores que deben contener. Ponderar los efectos de esta distinción es relevante, porque de ella derivan consecuencias prácticas que inciden en la presente investigación.

Así, sobre este tema, podemos identificar, cuando menos, tres corrientes:

1. La naturalista,
2. La contractualista y
3. La positivista.

La corriente naturalista sostiene la idea, en esencia, de que los Derechos Humanos son resultado de los derechos naturales que poseen las personas, en virtud de su propia humanidad, con independencia de que sean o no reconocidos en algún instrumento jurídico.

Por su parte, la corriente contractualista ubica, principalmente, a los Derechos Humanos como resultado de los estándares que resultan de los acuerdos entre los miembros de sociedades cuyas culturas contienen valores morales o políticos similares.

Finalmente, la corriente positivista, conceptúa a los Derechos Humanos como aquellos que están formalmente reconocidos u otorgados en un instrumento jurídico vigente y de observancia obligatoria.

Desde luego, cada una de las corrientes endereza sus críticas hacia las otras.

Sólo por citar algunas de las más relevantes, la corriente naturalista sostiene que el positivismo ignora los contenidos éticos que objetivamente deben asociarse a los Derechos Humanos, lo que lleva a que, por un lado, se nieguen los que necesariamente deben ser considerados y, por otro lado, se otorguen o reconozcan como humanos, algunos derechos que no deberían ser considerados como tales.

El positivismo a su vez, sostiene que el naturalismo no se refiere a derechos, sino, en todo caso, a valores morales que, si bien puede alegarse que deben ser incorporados al derecho positivo como un imperativo moral, en tanto no sean reconocidos formalmente, carecen de relevancia jurídica alguna.

Sin ser este el espacio para intentar superar esa importante discusión, llama la atención que en México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos los define como "...el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la

persona” (CNDH, 2010b). Esto es, al identificarlos como prerrogativas, esta definición presupone que se trata de derechos reconocidos por el derecho positivo.

Para efecto de entender lo anterior, abrevamos del distinguido tratadista español Antonio Pérez Luño, con el propósito de diferenciar el concepto de “derechos fundamentales” del de “derechos humanos”, toma como criterio distintivo el grado de concreción positiva entre ambos, categorizando a estos últimos como “...un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (2007, p. 46). En este caso, la definición apunta hacia la existencia de derechos en un plano ideal, que tiene que concretarse, a través de una obligación, mediante su reconocimiento en los instrumentos jurídicos atinentes.

Por su parte, el connotado jurista argentino Jorge Bidart Campos señala que pueden identificarse dos planos: el de lo que se identifica como lo que “debe ser” y lo que desde la positividad “ya es”, de la que deriva de que al primer plano se le puede dar la denominación de “derechos humanos”, “derechos morales” o “derechos naturales” y al segundo la de “derechos fundamentales” o “derechos subjetivos públicos” (1989, p. 234). De ahí se sigue que:

“...cualquiera que sea la naturaleza del primer plano (...), en él se definen exigencias acordes con la dignidad de la persona y se arraigan valores; allí radica un deber ser, un criterio o canon indisponible para la positividad. En el segundo plano tenemos la positivización de ese deber ser, pero con distinto sentido, porque para algunos ya sabemos que la positivización se satisface con la sola recepción del deber ser del primer plano en el orden normativo del mundo jurídico, mientras para otros —entre quienes nos contamos— la positivización sólo es tal cuando hay vigencia sociológica, es decir, cuando el deber ser ideal del valor se realiza con signo positivo en la dimensión sociológica del mundo jurídico.” (1989, p. 234).

Sobre el tema, el distinguido jurista español Gregorio Peces Barba, desde la posición que se ha identificado como dualista, afirma que los derechos humanos pueden analizarse desde la perspectiva filosófica, es decir, como valores a incorporar en el derecho positivo, así como desde la perspectiva científico-jurídica, es decir, como la incorporación de esos valores en el derecho positivo y la

configuración de los derechos fundamentales como derechos subjetivos públicos (1995, p. 101 y ss.).

Por su parte, el reconocido filósofo y jurista español Nicolás López Calera, se inclina por un positivismo jurídico moderado y una conciencia histórica, que se sostiene a partir de que los derechos humanos son derechos cuya defensa constituye un compromiso ético y tendrán ese carácter lo que reconozca la conciencia histórica a través de la comunicación y el diálogo entre los individuos, clases y pueblos (López Calera, 2000, pp. 54–58).

Puede sostenerse entonces que los Derechos Humanos, requieren concretarse, para no quedar en meras aspiraciones; es necesario que se incorporen en el sistema jurídico, que se positivicen. Pero también es necesario que los derechos así reconocidos, coincidan con la conciencia histórica que es la que los impulsa y los dota de sentido.

Estas ideas traen a colación lo señalado por Rudolph Von Ihering en *La lucha por el Derecho*, en el sentido de que “...todo derecho en el mundo debió ser adquirido por la lucha; esos principios de derecho que están hoy en vigor ha sido indispensable imponerlos por la lucha a los que no lo aceptaban, por lo que todo derecho, tanto el derecho de un pueblo, como el de un individuo, supone que están el individuo y el pueblo dispuestos a defenderlo.” (Ihering, 2003).

Así pues, no basta conquistarlos: es necesario defenderlos. Promoverlos, no sólo desde un punto de vista de su inclusión formal en normas positivas, sino desde el más importante de su realización cotidiana. A ese tema, dedicaremos a continuación algunas reflexiones.

1.3.2 El ejercicio de los Derechos Humanos

La normalidad, tratándose de Derechos Humanos, debe ser su ejercicio pleno. La doctrina de los Derechos Humanos implica que el ser humano, cualquiera que sea su situación, debe estar en condición permanente de ejercerlos sin que se suspendan y sin que haya restricción alguna que no se encuentre plenamente

justificada, en tanto que al Estado le corresponde el deber de velar por que esa situación, la del pleno ejercicio de los Derechos Humanos, sea la que impere.

Cualquier circunstancia, de hecho o de derecho, que vulnere o restrinja el ejercicio de los Derechos Humanos, debe ser excepcional y, de ocurrir una violación, deber ser detenida, investigada y, en su caso, sancionada, con la concomitante obligación de reparación a favor de quien o quienes la hubieran sufrido.

Ese es el sentido profundo de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 que, entre otros mandatos, estableció el deber, a cargo de todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus respectivas competencias, de *promover, respetar, proteger y garantizar* los Derechos Humanos, así como de *prevenir, investigar, sancionar y reparar* las violaciones a estos derechos.

Como ya lo hemos señalado, la obligación del Estado mexicano de respetar los derechos y libertades, así como de garantizar su libre y pleno ejercicio, constituía derecho vigente —y, por lo tanto, exigible—, desde la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 24 de marzo de 1981 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en vigor desde el 23 de junio de ese mismo año.

Cabe anotar que, en aquella época, no existía lo que pudiéramos calificar como una auténtica cultura de los Derechos Humanos ni, por consecuencia, se hacía referencia a ellos en la práctica cotidiana. El término, aunque formaba parte de instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano y, en consecuencia, obligatorios para éste, se usaba limitadamente por organizaciones no gubernamentales, en algunos círculos académicos y, acaso, en juicios de amparo en los que los derechos plasmados en esos instrumentos se invocaban en forma subsidiaria a las garantías otorgadas —no “reconocidas”, entonces— en la Constitución, en concordancia con el término que tenía el Título Primero de ésta.

Los instrumentos jurídicos que existían para la protección de los derechos humanos, eran el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las

facultades que se atribuyeron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917, para investigar algún hecho o hechos que constituyeran la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público, a los que después se sumaría la vía de la acción de constitucionalidad por reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994 y los juicios electorales federales que se crearon con la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996.

Sin embargo, el juicio de amparo en la práctica se enfocaba en la protección de las garantías individuales, en los casos concretos que se sometieran a la jurisdicción de los tribunales federales, en tanto que las controversias constitucionales se concretaron a ser juicios de conflicto de competencias entre distintos ámbitos y niveles del poder público y las facultades de investigación de la Corte se ejercieron en forma excepcional y tuvieron el efecto de recomendaciones, con la excepción del caso de la masacre de Aguas Blancas.¹⁷

Indudablemente, el panorama de los Derechos Humanos en nuestro país ha cambiado radicalmente respecto del que privaba hace tres décadas.

¹⁷ Las facultades de investigación de violaciones a garantías individuales o al voto público de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la práctica tuvieron un uso muy limitado. El texto original fue reformado el 16 de diciembre de 1977 para quedar, por un lado, las violaciones a las garantías individuales (párrafo segundo) y, por otro, las violaciones al voto público (párrafo tercero), condicionadas estas últimas a los casos en que “se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”. En una posterior reforma, la del 10 de agosto de 1987, se limitó la facultad de investigación de violaciones a las garantías individuales a las que tuvieran carácter “grave”. El 13 de noviembre de 2007, se derogó la facultad de investigaciones de violaciones al voto público, en virtud de las nuevas facultades jurisdiccionales otorgadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Finalmente, con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, la facultad de investigación de violaciones graves a las garantías individuales se eliminó del texto del artículo 97, trasladándola a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con la denominación de “violaciones graves a los derechos humanos”. La facultad de investigación del voto público sólo lo ejerció la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de una acusación formulada por el Partido Acción Nacional por presunto fraude en la elección de León, Guanajuato, en 1946; las demás fueron rechazadas. Por lo que hace a la investigación de violaciones a las garantías individuales, en el periodo de 1995 a 2010, la Suprema Corte recibió 16 solicitudes, de las cuales admitió 5 y desechó 11; las cuatro admitidas se refirieron a los casos de acciones violentas contra campesinos de Aguas Blancas, Guerrero; periodista Lydia Cacho; intervención de la fuerza pública en Atenco y Texcoco; uso de la fuerza pública en la ciudad de Oaxaca; e incendio en la guardería ABC de Hermosillo, Sonora. De estos casos, en cuatro se determinó que hubo graves violaciones a las garantías individuales (la excepción fue el caso de la periodista Lydia Cacho) y de esos casos, únicamente en el de la masacre de campesinos en Aguas Blancas, se señaló la responsabilidad específica de servidores públicos (Suárez Ávila, 2015, pp. 466–467).

David Cienfuegos refiere que el primer cambio importante ocurrió cuando el gobierno mexicano, a fin de que cumplir con algunas recomendaciones internacionales que implicaron la aplicación de diversos estándares en el ámbito de la política interna, creó una dependencia que se encargaría del tema de los derechos humanos (2017, p. XVII).

Fue el 13 de febrero de 1989 cuando se creó una Dirección General de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación (CNDH, 2010), y un año más tarde, el 6 de junio de 1990, se creó por decreto del Presidente de la República, una Comisión Nacional como órgano desconcentrado de la misma Secretaría, responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos, cuyo Presidente tenía, entre otras facultades, la de hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resultaran pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos (DOF, 06-06-1990, Arts. segundo y séptimo).

A este primer paso seguirían sucesivas reformas constitucionales; la primera de ellas del 28 de enero de 1992 que adicionó el apartado B al artículo 102, elevando a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la categoría de organismo descentralizado, así como la instauración de organismos de protección de estos derechos en las entidades federativas, y la segunda del 13 de septiembre de 1999 que transformó a esa entidad en un organismo constitucional autónomo, lo que dio un impulso decidido a la protección de los derechos humanos por vía no jurisdiccional.

Cabe acotar que, en la primera de las reformas mencionadas, se incluyó un párrafo que estableció que estos organismos no serían competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; prohibición que subsiste hasta la fecha, con excepción de la materia laboral que se retiró de esta limitante en la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. En consecuencia, los organismos públicos protectores de los derechos humanos nunca han intervenido en la protección de los derechos político-electorales, no obstante su carácter de derechos humanos; de tal manera que la única vía por la que se han protegido estos derechos

ha sido la jurisdiccional, a través de los tribunales nacionales o de los organismos internacionales.

Sobre este punto, es conveniente destacar que en la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, que introdujo la acción de inconstitucionalidad en el artículo 105, se excluyó expresamente la materia electoral; esta restricción se eliminó con la posterior reforma a ese precepto del 22 de agosto de 1996 y permitió que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizara control abstracto de las leyes electorales, resultando de ello una amplia gama de precedentes en los que se han aplicado criterios emanados de instrumentos y resoluciones internacionales, aunque siempre limitada a los planteamientos que formulen por los sujetos legitimados —que en el caso son los partidos políticos nacionales y locales—, por tratarse de un medio de control que no procede de oficio.

Por lo que se refiere a los juicios electorales federales, la reforma del 22 de agosto de 1996 otorgó a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la facultad de examinar la constitucionalidad de los actos o resoluciones en materia electoral o interpretar algún precepto de la Constitución, la cual se desprendía del texto expreso del artículo 99, párrafo quinto, de la propia Constitución.

A la luz de este precepto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación examinó en diversos casos la constitucionalidad de normas generales, entre otros, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral 209/1999 (TEPJF, 1999), en el que examinó la constitucionalidad del artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero; esta resolución dio lugar a la formulación del expediente de Contradicción de Tesis 2/2000-PL (SCJN, 2002) en el que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, de la propia Constitución.¹⁸

¹⁸ Esta resolución dio lugar a las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2002 y P./J. 26/2002 de rubros “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE

Esta contradicción de criterios abrió un compás en la actividad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que hace al ejercicio del control de constitucionalidad de leyes generales, el cual quedó superado por la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, que estableció en el párrafo sexto del artículo 99, la facultad expresa de las salas de dicho órgano jurisdiccional para resolver la no aplicación de leyes sobre materia electoral contrarias a la Constitución, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 Constitucional, con lo cual se estableció un sistema mixto de control constitucional de las leyes electorales, a cargo de la Suprema Corte en su vertiente abstracta, por vía de acción de inconstitucionalidad, y del Tribunal mencionado en su vertiente concreta, a través de los juicios electorales federales.

Por otra parte, es de mencionarse que la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 marcó un antes y un después en la materia de los Derechos Humanos en México, al modificar la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Carta Magna, que hasta entonces se dedicaba a las garantías individuales, para llamarlo “De los Derechos Humanos y sus garantías”.

Como se resaltó en la exposición de motivos de esta reforma, la modificación de la denominación de este capítulo, más que un simple cambio terminológico, significó un cambio conceptual del sistema jurídico que trajo como consecuencia el fortalecimiento de los derechos de la persona y la protección de su dignidad (Senado de la República, 2011a).

La reforma además modificó sustancialmente el contenido del artículo 1° constitucional para incluir, entre otras cuestiones, las que destacamos a continuación:

INCONSTITUCIONALIDAD” y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”, aprobadas por el Tribunal Pleno en sesión del 10 de junio de 2002.

- a) En vez de “otorgar” ahora se “reconocen” los derechos humanos, y se precisa que “todas las personas gozarán” de los que estén reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.
- b) Se recogió la figura de la interpretación conforme, indicándose que todas las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia (principio *pro personae*), lo que implica que existiendo varias interpretaciones, se atenderá a la que más proteja al titular del derecho humano.
- c) Se señala la obligación a cargo de todos los órganos del Estado mexicano —esto es, con independencia de su nivel y ámbito de competencia—, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- d) Se precisa que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos, así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a estos derechos.
- e) Se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Como hemos venido indicando, estas disposiciones tuvieron un impacto profundo no sólo en la forma en que, en general, son percibidos los Derechos Humanos, sino muy especialmente en todas las actividades que tienen que ver con su ejercicio real y sustantivo, particularmente las que están a cargo de los órganos del Estado.

Por principio de cuentas, la determinación de que todas las autoridades del Estado mexicano tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar,

abre el abanico de los entes obligados. Tanto el poder legislativo, como el ejecutivo y el judicial, de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, así como los organismos públicos autónomos, deben guiar su actuación por estas premisas constitucionales.

Debe subrayarse que el alcance de las obligaciones de respetar y garantizar, al estar expresadas textualmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 1.1), ya habían sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Interamericana.

Por lo que refiere a “respetar”, la Corte Interamericana había expresado el criterio siguiente:

“...(e)l ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado ... [en tanto que] ... la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, para. 165).

Así, la obligación de respetar los derechos humanos tiene una connotación negativa, en tanto que el Estado debe abstenerse de interferir en la esfera de derechos humanos de la persona humana; referido esto, desde luego, a lo que consideraba son sus atributos esenciales, respecto de los cuales no es legítima la intervención del Estado.

Por su parte, la obligación de garantizar, según sostuvo la propia Corte Interamericana:

“...implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (...lo cual...) no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer

posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta (sic) la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, párrafos 166-167).

De esta manera, la Corte Interamericana postula en este criterio que el Estado no debe detener su actividad en el cumplimiento meramente formal de expedir un marco jurídico, sino que debe actuar con diligencia, comprometiendo todo el aparato gubernamental para lograr el objetivo del ejercicio pleno y libre de los Derechos Humanos.

Igualmente, no debe olvidarse que la Corte Interamericana también se había referido a los deberes de prevención, investigación, sanción y reparación que después serían recogidos en el texto constitucional mexicano:

174. El Estado está en el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, para. 174)

Sobre el deber de prevenir, la Corte Interamericana expresó que “...abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito...” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988, para. 175), lo cual implica, en particular que los Estados “...deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias [de violación a los Derechos Humanos]. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva...” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009b, para. 258).

En este sentido, el deber de prevención va más allá de la mera modificación o adecuación del marco jurídico para prohibir y sancionar conductas que violen los Derechos Humanos; implica todo un conjunto de acciones y, sobre todo, la actuación real de las instancias gubernamentales para hacer efectivas, en los hechos, las normas establecidas en el marco jurídico; significa actuar con diligencia: previendo, supervisando, corrigiendo y actuando, en forma proactiva, no solo respecto de situaciones en las que se han presentado violaciones, sino en donde, previsiblemente, pudieran presentarse.

Por lo que se refiere al deber de investigar, la Corte Interamericana también ha expresado su punto de vista. Así, señaló lo siguiente:

“255. El deber de investigar es una obligación de medios, no de resultados. Ésta debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa, o como una mera gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios (...)

256. A la luz de ese deber, una vez que las autoridades estatales tengan conocimiento del hecho, deben iniciar ex officio y sin dilación, una investigación seria, imparcial y efectiva. Esta investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, el castigo de todos los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, paras. 255–256).

Este deber de investigar, además, se vincula con el de evitar la impunidad y prevenir la repetición de los hechos, así como con el de colmar el derecho de las víctimas a conocer la verdad, lo cual, además, constituye por sí mismo un medio de reparación:

“179. El Estado está obligado a combatir esta situación de impunidad por todos los medios legales disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la indefensión de las víctimas, quienes tienen derecho a conocer la verdad de los hechos. Por ello, el reconocimiento y el ejercicio del derecho a conocer la verdad en una situación concreta constituye un medio de reparación.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009c, para. 179)

Respecto al deber de sancionar, el connotado jurista mexicano García Ramírez identifica como una parte del “deber de justicia” (García Ramírez, 2011, pp. 186–187), involucra todas las acciones necesarias para imponer a los responsables de violaciones a los Derechos Humanos las penas establecidas en las normas que resulten aplicables al caso, lo cual también reviste una forma de reparación, en tanto que las víctimas y la sociedad en su conjunto tienen derecho a que se sancione a los responsables de las violaciones.

La idea de sancionar, entendida como deber del Estado, desde luego tiene la connotación de que determinada una violación, los órganos del Estado actúen para imponer a las personas físicas las sanciones penales, administrativas o de otra índole, que resulten por su participación en la violación, y no a las obligaciones que el propio Estado tiene en su calidad de responsable *in abstracto* de repararla.

Precisamente, la obligación de reparar, surge como consecuencia de la determinación de responsabilidad por la violación de la norma jurídica. Sobre este tema, la Corte Interamericana ha sostenido que “[...] [a]l producirse un hecho ilícito imputable a un Estado surge la responsabilidad internacional de éste por la violación de una norma internacional, con el consiguiente deber de reparación, y el deber de hacer cesar las consecuencias de la violación.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999, para. 33).

García Ramírez menciona que hay diversas categorías por lo que a reparaciones se refiere, indicando que la jurisprudencia clásica entiende que la reparación deseable consiste en la *restitutio in integrum*,¹⁹ pero siendo esta impracticable, se ha acudido a la idea de la “reposición a las cosas al estado que guardaban antes de la violación cometida” (2011, p. 181), expresión similar a la que se emplea en la Ley de Amparo vigente en México, en la que además se agrega la obligación del juzgador de determinar con precisión los efectos de la concesión del

¹⁹ “La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (**restitutio in integrum**), lo que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales incluyendo el daño moral.” (el resaltado es original). (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1989, para. 26)

amparo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho (Ley de Amparo, Art. 77, p. primero, f I, y p. segundo).²⁰

Sobre este tópico, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que cuando la Corte Interamericana decida que se configura la violación a un derecho o libertad, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce del derecho o libertad conculcados, así como, si fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que hubiere provocado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. Todo lo cual conduce a que, no solo se elimine el acto u omisión causante de la violación, sino que se establezcan garantías de no repetición, lo cual establece un nexo con los deberes estatales de respetar y garantizar, prevenir y reparar, referidos en el artículo 1° constitucional (García Ramírez, 2011, p. 182).

Este precepto, interpretado en consonancia con los artículos 1.1 y 2 de la propia Convención Americana, ha dado lugar a una amplísima gama de medidas dictadas por la Corte Interamericana para la reparación de los derechos violados, que abarcan la sentencia misma que se considera como una forma de reparación, las meramente indemnizatorias, las relativas al pago de gastos y costas judiciales, las orientadas a evitar la repetición o continuación de los daños causados, la adopción de medidas de derecho interno, la investigación y sanción de violaciones mediante el enjuiciamiento de los responsables, el desagravio a las víctimas, la atención médica y psicológica, el establecimiento de programas de desarrollo comunitario, la asistencia vocacional, el establecimiento de medidas de seguridad para las víctimas, entre muchas otras (García Ramírez, 2011, pp. 182–190).

²⁰ Sobre el tema de reparación integral, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó el criterio de que estas disposiciones no deben entenderse en el sentido de únicamente anular el acto de autoridad, sino también de obligar a ésta a que realice la conducta que está ordenada por el derecho en cuestión (Tesis LI/2017).

El amplio abanico de medidas reparatorias de los precedentes jurisprudenciales de la Corte Interamericana contrasta con la interpretación que se ha hecho en el ámbito nacional.

Así, por ejemplo, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que entre las medidas de reparación dictadas por la Corte Interamericana y las que son materia de los juicios de amparo, no existe similitud, además de que, en este último caso, no existe fundamento legal para decretarlas (Tesis LIII/2017).

Al margen de que es de esperarse que esta gran distancia se vaya salvando en el futuro, vale la pena detenerse **en el aspecto específico de las reparaciones destinadas a tomar medidas de derecho interno**, por la especial vinculación que tienen para el tema de la presente investigación.

Como ya se ha señalado, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación, *in genere*, de los Estados Partes de adoptar, con arreglo a sus procedimientos y a las disposiciones de la propia Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Esta obligación, en los términos en que fue adoptada por los Estados signantes, desde luego no se encuentra supeditada a que haya opiniones o determinaciones de los organismos internacionales, sino que se entiende que desde el momento mismo en que fue admitida los Estados debían actuar consecuentemente, en forma espontánea e inmediata:

“Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en la Observación General No. 31, sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta, ha considerado que el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados Partes la obligación de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos del dicho tratado en la esfera interna. De ello se deduce que, a menos que los derechos del Pacto ya estén protegidos por sus leyes o práctica internas, los Estados Partes están obligados a introducir en el momento de la ratificación, los cambios de los derechos y prácticas internas que sean necesarios para garantizar su conformidad con el Pacto.” (Ferrer y Pelayo, 2017, p.17).

Así, de acuerdo con Zamir Andrés Fajardo, esta disposición conlleva la obligación de armonizar el derecho interno *lato sensu* (adecuación del marco legal), la de armonizar el derecho interno *stricto sensu* (aplicación e interpretación conforme) y la armonización judicial (Fajardo, 2015, pp. 49–54).

Refiere a este respecto, el distinguido jurista argentino Néstor Sagüés, que a partir del caso *Radilla Pacheco vs. México*, además del rol represivo:

“...el control de convencionalidad ha asumido otro, constructivo o positivo, que en última instancia produce un reciclaje de la norma nacional, sea constitucional o subconstitucional (...) que implica pensar, interpretar y hacer funcionar a todo el derecho interno, de conformidad con las pautas del Pacto de San José de Costa Rica, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.” (Sagüés, 2015, p. 376)

Caminando un paso más, en el caso *Gelman vs. Uruguay* la Corte Interamericana subrayó el papel del control de convencionalidad tanto en la emisión como en la aplicación de normas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013, para. 69), lo que, según Sagüés, implica asumir nuevas posturas jurídicas:

- a) Constituye un mensaje para los operadores nacionales que emiten normas (tanto el legislador constituyente, como el legislador ordinario, los poderes ejecutivos o judiciales), esto es, una cuestión a considerar al emitir las normas.
- b) Un control de tipo mixto, por un lado *preventivo*, en el sentido de que debe realizarse antes de emitir la norma; y, por otro, *reparador*, a fin de autoabolir las normas que el órgano legisferante ha pronunciado y después constata que son incompatibles con la Convención y la doctrina judicial interamericanas, así como evitar emitir reglas inconvencionales o entender las emitidas conforme con las normas internacionales (Sagüés, 2015, pp. 378–379).
- c) Implica modificar las normas internas que, en forma superviniente, resulten inconvencionales por virtud de nueva jurisprudencia o la ratificación de un tratado nuevo opuesto a la norma en cuestión (Sagüés, 2015, p. 382).

Lo anterior apunta, en conclusión, a que los órganos productores de normativa interna, especialmente los legislativos, están obligados a considerar, como estándar de actuación, los tratados y criterios internacionales, no sólo con la óptica de reparar, sino, destacadamente, con la de prevenir cualquier inconsistencia entre los órdenes normativos interno y supranacional.

1.3.3 Los derechos políticos como Derechos Humanos

Si bien en la actualidad no existe prácticamente objeción a que los derechos políticos sean considerados Derechos Humanos, es conveniente precisar algunas cuestiones inherentes a esta temática, con el objeto de fijar en qué dimensiones deben ser apreciados como tales.

Para comenzar, la mera inclusión de los derechos políticos en prácticamente todos los instrumentos internacionales relevantes que se refieren a Derechos Humanos, especialmente la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un argumento más concluyente de que estos derechos deben ser considerados en esa categoría.

Consecuente con lo anterior, diversos organismos y tribunales internacionales, han asumido competencia y emitido opiniones y resoluciones en asuntos en que se han dirimido cuestiones relacionadas con los derechos políticos con la categoría de Derechos Humanos; a ellos se ha sumado recientemente la actuación de autoridades nacionales, tanto jurisdiccionales como administrativas, que también les reconocen esa cualidad.

Durante mucho tiempo, en el medio jurídico mexicano los derechos político-electorales no fueron considerados como Derechos Humanos e, incluso, fueron colocados en una categoría de derechos especiales a partir de su ubicación en la Constitución en un capítulo distinto al de las garantías individuales, de lo cual derivó el criterio que consistentemente sostuvieron los tribunales federales en el sentido

de que el juicio de amparo no era procedente para proteger estos derechos, por no tratarse de garantías individuales.²¹

La confusión nació a partir de la consideración de que no todos los seres humanos tienen atribuido el ejercicio de los derechos políticos, sino únicamente aquellos que tienen el carácter de ciudadanos, de la que se derivaba la conclusión errónea de que no tienen la naturaleza de Derechos Humanos;²² cuestión que podía haberse superado si se hubiera inicialmente postulado la idea de que los derechos políticos son inherentes a la calidad de ciudadano y que todo ser humano es titular del derecho humano a tener ciudadanía, que si bien se encuentra sujeta a determinadas condiciones y modalidades (nacionalidad, edad mínima, etc.), no puede ser limitada válidamente al grado de hacerse nugatoria.

La situación no se superó, incorrectamente, con la entrada en vigor para el Estado mexicano de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Esta persistencia se explica, en parte, precisamente, porque el juicio de amparo, que era el único medio de control jurisdiccional al que podrían acceder los ciudadanos, era improcedente para combatir actos que vulneraran los derechos políticos, de tal manera que, aunque esos instrumentos internacionales se encontraban en vigor, no había una vía jurídica o de cualquier otra índole, a través de la cual pudieran hacerse valer.

Fue con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996 que se abrió una vía jurisdiccional mediante la creación del juicio para la protección de los derechos político-electores del ciudadano; posteriormente, se abrió otra posibilidad con el reconocimiento de la

²¹ Debe acotarse que, en casos excepcionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptó la procedencia del juicio de amparo relacionado con derechos políticos. Al respecto, Flavio Galván Rivera (2011) presenta una relación exhaustiva de estos casos.

²² Falacia que se construye con esta argumentación: Los derechos humanos corresponden a toda persona humana; los derechos políticos se atribuyen a algunas personas (ciudadanos); luego entonces, los derechos políticos no corresponden a la persona humana; conclusión que, para ser verdadera, al menos formalmente, requeriría asumir como premisa que los ciudadanos no son personas humanas, o bien, que existe una categoría de personas humanas que de origen están imposibilitados para ser ciudadanos por una característica inherente a su persona, cuestión que desde luego no puede aceptarse en el marco del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

obligatoriedad de la competencia jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1998.

A partir de estas dos nuevas posibilidades, paulatinamente, se fue abriendo camino la idea de considerar a los derechos políticos, primero en la categoría de derechos fundamentales²³ y posteriormente en la categoría de Derechos Humanos, lo que contribuyó, sobre todo a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 a que, como ya hemos señalado, hubiera cambiado sustancialmente la perspectiva de su análisis, de tal manera que en la actualidad, prácticamente, existe consenso respecto a este tema.

1.4 El sufragio pasivo

En el conjunto de derechos que se agrupan en torno a la participación política de los ciudadanos, diversos autores coinciden en incluir al sufragio activo, al sufragio pasivo y a los derechos de asociación y afiliación, que conjuntamente se denominan como derechos político-electorales. Cabe señalar, que en esta categoría se incluye también a los derechos de participación política en instrumentos de democracia directa, como son los de iniciativa popular, plebiscito y referéndum, los cuales, aunque tienen notas distintivas, pueden quedar incluidos en las categorías correspondientes al sufragio activo y al derecho de petición con fines políticos.

Debido a que el alcance de la presente investigación se constriñe a las candidaturas independientes que se vinculan específicamente con el ejercicio del sufragio pasivo, no se realizarán mayores consideraciones sobre la temática de los otros derechos político-electorales, circunscribiéndonos a examinar a continuación

²³ La primera resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se examinó la naturaleza de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fue dictada el 28 de octubre de 2001 en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-37/2001, en la que la Sala Superior resolvió sobre la negativa que el Instituto Electoral de Michoacán determinó respecto de la solicitud de registro del ciudadano Manuel Guillén Monzón como candidato independiente a la gubernatura de ese Estado. En ella se consideró la prerrogativa del ciudadano para poder ser votado a los cargos de elección popular como un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal.

las características y alcances del concepto de sufragio en general y del sufragio pasivo en particular.

Además, previamente cabe precisar también, que es común que las voces “voto” y “sufragio” se utilicen en forma equivalente. En su acepción común, de acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española* la palabra “voto” significa “expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción” (2006, t. 10, p. 1574), en tanto que respecto de la palabra “sufragio” se consignan, entre otros, los siguientes: “(1) voto. || 2. sistema electoral para la provisión de cargos. || 3. voto de quienes tienen capacidad de elegir” (2006, t. 9, p. 1430).²⁴

No obstante, hay autores que consideran que ambos términos no son equivalentes.

Arturo Núñez señala que “el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio”, entendiendo que este derecho “lo tienen sólo los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley” y que “el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en los cuerpos colegiados de todo tipo” (Núñez, 1991, pp. 22–23).

Por su parte, Manuel Aragón apunta:

“...el derecho de sufragio en su sentido más simple, esto es, identificándolo únicamente con el derecho de voto, es claro que no está ligado necesariamente con la colegialidad. La existencia del derecho de voto es necesaria allí donde una decisión ha de ser adoptada por un órgano o entidad compuestos por una pluralidad de personas ...”

[...]

“... El derecho de sufragio significa algo más que el mero derecho de voto. En primer lugar porque su entendimiento correcto ha de situarse en la esfera de lo público y no de lo privado, donde puede hablarse con propiedad del derecho de voto (en las sociedades civiles o mercantiles, por ejemplo), pero no exactamente del derecho de sufragio, que tiene una connotación política inexcusable. En segundo lugar, y sobre todo, porque sólo cabe hablar de

²⁴ V. gr., la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* en la entrada relativa a “sufragio” remite a la voz “voto” (Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, vol. VI, p. 568); en tanto que Rodolfo Terrazas (2007, p. 169 y ss.) usa ambos términos como equivalentes (v. gr.: “voto o sufragio activo”; “voto o sufragio pasivo”).

derecho de sufragio cuando está atribuido a ciudadanos, esto es, a miembros de una comunidad política para adoptar mediante él decisiones también de naturaleza política, esto es, que atañen al gobierno (en sentido lato) de esa comunidad.” (Aragón, 2007a, p. 162)

Conforme a lo apuntado, el concepto de “voto” se configuraría como el género —aplicable a decisiones que se toman en cualquier tipo de cuerpo colegiado— y el de “sufragio” como la especie, teniendo este último como nota distintiva el estar referido a decisiones de naturaleza política. Sin embargo, en la presente investigación las referencias que se hacen al voto o al sufragio están vinculadas a cuestiones electorales públicas, motivo por el que no consideramos necesario hacer mayor diferenciación entre ambos términos.

Sobre el concepto de sufragio, Eduardo Andrade señala que “... es el derecho de participación electoral y consiste en la posibilidad de participar por medio de elecciones en la decisión que habrá de tomarse, ya sea que se trate de elegir a un representante popular o a quien habrá de ocupar un cargo gubernamental, o bien de aprobar o rechazar la propuesta objeto de un referéndum” (2010, p. 33).

La doctrina ha dado tratamiento a este derecho, dividiéndolo en dos conceptos, a saber, el voto o sufragio activo y el voto o sufragio pasivo, según se trate del derecho a votar o del derecho a ser votado.

Ahora bien, no obstante que ambos derechos se traten conceptualmente de modo diferenciado, es necesario apuntar que se implican mutuamente pues quienes ejercen el derecho al voto, cuando se trata de elecciones a cargos de elección popular, lo hacen en favor de los candidatos que se propongan y éstos, a su vez, ejercen su derecho a ser elegidos mediante una serie de actos jurídicos que tienen como objetivo recibir los votos que se emitan a su favor.

Bajo esta óptica, las modalidades que se adoptan respecto al sufragio pasivo no sólo impactan en los derechos de quienes pretenden postularse, sino de manera indirecta en los derechos de los votantes, pues al limitarse o reducirse la oferta de candidatos, también se afecta, indirectamente, su derecho a sufragar con libertad. No obstante, dado que la presente investigación está referida a quienes buscan

postularse por la vía de las candidaturas independientes, únicamente examinaremos los aspectos relativos al sufragio o voto pasivo.

Manuel Aragón define al sufragio pasivo como “...el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos” (Aragón, 2007b, p. 185). José Pérez Corti lo caracteriza como “...el derecho individual que tiene toda persona a postularse —a través de los mecanismos y procedimientos legales vigentes— como candidato para ocupar un cargo determinado mediante el mandato otorgado por el pueblo a través del sufragio.” (Pérez Corti, 2008, p. 2).

Así, se tiene que con la voz de sufragio pasivo, se denota un derecho individual de carácter político-electoral, consistente en la posibilidad de postularse como candidato a integrar o formar parte de los órganos de representación del Estado, mediante la obtención del voto popular.

De todo lo anteriormente explicado, pueden destacarse, al menos, los elementos siguientes:

- a) Se trata de un derecho, en tanto que tiene como contenido una facultad consistente en la posibilidad de postularse a un cargo de elección popular.
- b) Su titular es la persona que cumpla los requisitos establecidos en las normas jurídicas atinentes.
- c) Es de naturaleza pública porque implica un *status* que tiene el individuo frente al Estado y sus órganos.

1.4.1 Los derechos derivados del sufragio pasivo.

De conformidad con lo previamente razonado, el sufragio pasivo se revela como un acto jurídico complejo porque su ejercicio involucra la realización de varios actos jurídicos tanto de los partidos políticos y los candidatos como de las autoridades electorales, que configuran varios derechos, los cuales, de acuerdo con la lógica del sistema electoral vigente, guardan relación directa con la posibilidad de postularse

como candidato y, en su caso, ejercer el cargo para el que se haya resultado electo, a saber cuando menos:

- a) Solicitar el registro como aspirante a una candidatura independiente o, en su caso, como precandidato en un proceso partidista interno.
- b) Ser registrado y reconocido con el carácter de aspirante a una candidatura independiente o como precandidato en un proceso partidista interno.
- c) Realizar los actos tendientes a obtener el apoyo ciudadano para una candidatura independiente o el apoyo de los órganos partidistas, simpatizantes o militantes para una candidatura partidista.
- d) Ser registrado como candidata o candidato independiente.
- e) Ser considerado candidato en función con base en una regla de equidad o en una medida afirmativa (por cuestiones de género, identidad cultural, discapacidad, etc., cuando apliquen).
- f) Realizar actos de campaña tendientes a la obtención del voto ciudadano.
- g) Recibir las prerrogativas previstas en las normas respectivas para la realización de campañas electorales (financiamiento, acceso a radio y televisión, etc.).
- h) Figurar en la boleta electoral que corresponda.
- i) Que le sean reconocidos los votos emitidos válidamente a su favor.
- j) Ser declarado electo y recibir la constancia respectiva, de acuerdo con el principio electivo usado (mayoría o representación proporcional).
- k) Ocupar el cargo para el que fue electo.

De todos estos derechos, destaca para efectos de esta investigación, el derecho a ser registrado como candidato, que es el acto jurídico por el cual la autoridad a cargo del proceso electoral declara que la persona en cuestión ha satisfecho, en tiempo y forma, los requisitos establecidos en las normas respectivas

para una candidatura independiente y, por tanto, tiene derecho a ostentarse con tal carácter y a participar en la campaña electoral para obtener el voto de la ciudadanía.

Como precisaremos más adelante, esta declaración de la autoridad está precedida de una serie de actos con los que el ciudadano o la ciudadana en cuestión demuestra a la autoridad tener derecho a ser registrado, respecto de los cuales se hará un análisis pormenorizado en el capítulo tercero.

1.4.2 Restricciones al sufragio pasivo

En general, la doctrina es consistente al señalar que el ejercicio del sufragio pasivo puede sujetarse a determinados requisitos y modalidades, tanto sustantivos como procedimentales, que son mayores a los establecidos para el ejercicio del sufragio activo. De esta manera, si bien el sufragio activo tiene un carácter universal, en tanto que toda persona tiene la posibilidad de aspirar a un cargo de elección popular, al estar sujeto a ciertas restricciones, **en la práctica el universo de quienes se encuentran en situación real de ejercerlo se reduce en función de los requisitos establecidos.**

Respecto de las restricciones, la Corte Interamericana ha sostenido que “(l)a Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 166), en el entendido de que el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención posibilita que en las leyes locales pueda reglamentarse el ejercicio de los derechos políticos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Conforme a estos parámetros, la Corte Interamericana ha reconocido a los Estados tener libertad de configuración para establecer los requisitos y modalidades

conforme a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales. Así, el catálogo de requisitos se integra con el conjunto de características que debe reunir el aspirante para tener derecho a postularse, las cuales pueden agruparse en los temas siguientes:

a) **Requisitos positivos.** Son las características que debe reunir la persona para postularse y, en su caso, ejercer el cargo:

1. Ciudadanía. Entendida como el vínculo jurídico entre la persona y el Estado, por la cual se le considera con derecho a participar en las actividades políticas de un país. En el caso de México, la ciudadanía está condicionada a la nacionalidad y, en el caso de ciertos cargos públicos, a la nacionalidad por nacimiento.
2. Edad. Sujeta normalmente a un mínimo de años dependiendo del cargo para el que se busque la postulación.
3. Residencia. Considerada como el hecho de haber habitado de manera continua y permanente durante un tiempo determinado en un lugar asociado con el cargo a que se aspire. Se sustenta en la idea de que el candidato posea un vínculo con la comunidad a la que pretende representar.
4. Domicilio. Entendido como el lugar que el ciudadano declara a la autoridad para efectos del ejercicio de sus derechos políticos. En México, por regla general, no se establecen requisitos domiciliarios para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo, aunque sí se requiere el de estar inscrito en el Registro Federal de Electores que involucra la declaración de un domicilio a la autoridad electoral.

b) **Requisitos negativos.** Relacionados con las situaciones específicas por las que una persona, no obstante reunir los requisitos positivos de elegibilidad, no está en posibilidad de ocupar el cargo por existir una barrera relacionada con el desempeño de otros cargos o por una determinación judicial. Pueden agruparse en las categorías siguientes:

- 1) Impedimentos o incompatibilidades. Son situaciones relacionadas con el ejercicio de otros cargos, la realización de funciones o el desempeño del mismo cargo por el periodo o periodos previstos en la norma (límite de reelección).
 - 2) Inhabilitaciones. Condiciones jurídicas determinadas en sentencia o resolución firme, que suspendan los derechos políticos del aspirante, declaren una incapacidad en términos civiles o determinen la prohibición de ocupar un cargo público.
- c) **Requisitos de procedimiento.** Son los que se desprenden de las reglas establecidas en las normas para el registro de candidaturas; entre otras cuestiones establecen quienes son las personas facultadas para solicitar el registro de candidatos, los plazos para realizarlo y la documentación que debe exhibirse para obtener el registro.

Conforme se refirió previamente, de acuerdo con la lógica que sigue un procedimiento electoral, quienes pretendan participar con el carácter de candidatos deben obtener el registro respectivo y para ello deben satisfacer los requisitos establecidos en la normatividad aplicable.

En nuestro país, debido a la situación que imperaba respecto del derecho al registro de candidaturas a cargo exclusivamente de los partidos políticos, al abrirse la posibilidad a las candidaturas independientes, afirmamos que incorrectamente se adoptó para éstas un modelo basado en las características del esquema operante, esto es, asimilándolas a los partidos políticos, cuestión que es motivo de análisis en la presente investigación y sobre la que se profundizará en los capítulos subsecuentes.

1.4.3 Reflexiones sobre la relevancia del sufragio pasivo

Ahora bien, es necesario hacer énfasis en la importancia que reviste el sufragio pasivo en el marco del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Desde luego, el Estado Democrático, que en las circunstancias actuales se manifiesta a

través de la democracia representativa, presupone la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, requiere la participación de la ciudadanía para la conformación de la voluntad popular, como condición de legitimidad del ejercicio del poder público.

Con base en estas premisas, podemos afirmar que la referencia que el párrafo primero del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace a las “oportunidades” cobra sentido en tanto los Estados garanticen a los ciudadanos el ejercicio real y efectivo de sus derechos políticos, en condiciones generales de igualdad. Ello se relaciona directamente con el ejercicio del derecho a gobernar y garantizar el derecho a la disputa de la alternancia en el acceso al poder, a través del establecimiento de “reglas del juego” viables (Dalla et al., 1999) o, dicho en términos kelsenianos, de que el ciudadano pueda intervenir, efectivamente, en la creación del orden jurídico (Kelsen, 2008, p. 102).

En este contexto, es posible afirmar que el sufragio pasivo y, particularmente, la forma en que se regula, se revela como un derecho humano de tipo político-electoral clave, **que requiere de una tutela especial desde su confección normativa**. Ello, porque la presentación de candidaturas precede y condiciona el acto electivo, tanto en la dimensión de libertad, como en la de autenticidad.

Ciertamente, en tanto la ciudadanía tenga la posibilidad real y efectiva de ser electa, no estará “alienada” ni ajena al sistema, lo que se traducirá en que existan mayores posibilidades de que participe activamente y, sobre todo luche, precisamente en los términos de Ihering, por el fortalecimiento y la pervivencia misma de la forma democrática de gobierno.

Capítulo 2

Restricciones al ejercicio de los derechos humanos: el Neo Republicanismo de Quentin Skinner y la tesis de la corrección moral del derecho de R. Alexy, como componentes del control de su validez

2.1 El Neo Republicanismo

Discernir sobre la existencia de una corriente de pensamiento denominada “Neo Republicanismo”, necesariamente implica postular que, en algún momento previo, ha existido otra corriente de pensamiento a la que se identifica como “Republicanismo”, la cual a su vez sirve de base a una nueva corriente de pensamiento, en un contexto histórico diferente.

Sin embargo, es necesario realizar algunas puntualizaciones para poder exponer con precisión las características de esta corriente de pensamiento, particularmente porque, en primer lugar, el concepto “República” ha transitado por distintas etapas, en las que ha adoptado diversos significados y, en segundo lugar, porque quiénes son señalados como pensadores adscritos al “Republicanismo” no conformaron propiamente un movimiento filosófico, una teoría política o una corriente de pensamiento con esa denominación, sino que ésta les fue asignada *a posteriori*, precisamente, a partir de la identificación en su pensamiento de elementos que se considera distinguen a esa corriente.

2.1.1 Evolución del concepto “república”

Convencionalmente, existe acuerdo en denominar como “República” al periodo que transcurrió en la antigua Roma de la caída del rey Lucio Tarquino en el año 509 a. C., al inicio del reinado del emperador Augusto en el año 27 a. C. Entre estos dos eventos se instauró una forma de gobierno en la que el poder se ejercía por un cuerpo colectivo —Senado—, que a su vez designaba cónsules y magistraturas que se encargaban, con carácter temporal, de las funciones ejecutivas.

Esta forma de gobierno desplazó a la monarquía hereditaria que, a su vez, sería desplazada por otra monarquía autocrática, pero difícilmente podría considerarse como democrática, en tanto que no participaba la ciudadanía en pleno o a través de representantes; fue propiamente aristocrática u oligárquica porque en ella las decisiones de mayor trascendencia se tomaban por un colegiado al que originalmente pertenecían únicamente los nobles —patricios—, aunque con posterioridad se fue ampliando para incluir a otro tipo de miembros, como los que habían desempeñado algún cargo público relevante.

En ese sentido, al aparecer históricamente como un paréntesis entre dos formas monárquicas, se generó, por un efecto de contraste, la identificación de la “república” como opuesta a la monarquía y, debido a la incorporación de los ciudadanos a ciertas funciones públicas, como fueron las magistraturas y los tribunados, también se le asoció con cierta forma de gobierno democrática.

Sin embargo, en su sentido original, el vocablo “República” no se refería propiamente a un gobierno no monárquico, sino, en general, a “*la cosa pública*” (del latín “*res publica*”), ya que fue utilizado en la antigua Roma para denotar las cuestiones que, en general, atañían al pueblo, esto es, que eran “*res populi*”, propias de la comunidad, en oposición a las que correspondían al ámbito privado, la “*res privata*”.

Marco Tulio Cicerón, en el *Tratado de la República* señala que “...república es cosa del pueblo; pueblo no es toda reunión de hombres congregados de cualquier manera, sino sociedad formada bajo la garantía de las leyes y con objeto de utilidad común.” (Cicerón, 2013, p. 25) y más adelante alude nuevamente a ella:

“... toda república, que, como ya he dicho, es cosa del pueblo, necesita para no desaparecer que sea gobernada con inteligencia y con autoridad. Esta autoridad debe ante todo estar en relación con el principio mismo que ha producido la ciudad. La autoridad puede ejercerse por uno solo, por algunos hombres escogidos o por la muchedumbre misma. Cuando el gobierno de todas las cosas está en manos de uno solo, este señor único toma el nombre de rey, y esta forma de gobierno se llama monarquía. Cuando la dirección la ejercen algunos hombres escogidos, el gobierno es aristocrático.”

Gobierno popular (así se le llama) es aquel en que el pueblo lo dispone todo.
(Cicerón, 2013, p. 26)

Consecuentemente, puede sostenerse que la República, en el pensamiento de la antigua Roma —del cual es un obligado referente Cicerón—, tenía un significado cercano al de “comunidad política”, equivalente a lo que entre los griegos se denominaba *pólis* (πόλις) o ciudad, del que derivan los términos *Politeia* (Πολιτεία) o *Politika* (Πολιτικά);²⁵ en el entendido que no tenía un sentido estrictamente geográfico, sino más bien vinculado a todos aquellos temas que tenían que ver con la vida en esa comunidad y, más propiamente, con la organización de esa comunidad conforme a las leyes admitidas por el conjunto de los ciudadanos.

En esta concepción, la República no implicaba la identificación con la forma de gobierno democrática ni, menos aún, la contrapuesta a una monarquía, —incluso Cicerón señalaría que “el gobierno popular es el más peligroso” (Cicerón, 2013, p. 27)— pues en la idea que los antiguos romanos tenían de República cabían todas las formas de gobierno conocidas, tanto la monárquica, como la aristocrática y la democrática y la forma que aquella podría tomar dependería del “...carácter y voluntad del que las rige” (Cicerón, 2013, p. 28), debiéndose acotar que el insigne pensador romano abogó por una forma ideal de gobierno en la que se combinara lo mejor de las tres modalidades:

“...parece que de las tres primeras formas es preferible la monarquía; pero ésta misma es inferior a un gobierno que reúna lo mejor que aquéllas tienen y amalgame en justa proporción los tres poderes. Gústame que el Estado tenga algo de majestuoso y real, que los grandes tengan influencia y participación en el poder, y que queden reservadas algunas cosas al juicio y decisión del pueblo.” (Cicerón, 2013, pp. 38–39).

²⁵ En la “*Politeia*” (Πολιτεία) de Platón (obra que en español se ha traducido, precisamente como “*República*” aunque la voz fonéticamente es más cercana a “*Política*”) se aborda la organización de la ciudad-estado, la cual es planteada como un ideal en la que el gobierno está a cargo de la clase superior de los filósofos, a cuya cúspide se encuentra el filósofo-rey. Por su parte, Aristóteles en el tratado de *La Política* (Πολιτικά), utilizaría este término para referirse, precisamente, a las cuestiones de la *Polis*, la ciudad.

También se advierte que en la antigua Roma el concepto de República tuvo un carácter más bien neutro, con la función de describir la cuestión pública, cercana a la que ahora denotamos con la idea del Estado, y no la función de incorporar en ella ciertos valores o atributos, como son la libertad o la igualdad de los integrantes de la comunidad, pues éstos constituirían, en el pensamiento de esa época, contingencias de las que no dependía el carácter de la República.

Años después, durante la Edad Media, la idea de República se asoció a las formas de gobierno implantadas en Roma, particularmente, las que tuvieron lugar antes del encumbramiento de los emperadores. San Agustín de Hipona (354-430 D.C.) lo utilizaría para refutar las versiones de que la caída de Roma se debía a la adopción del cristianismo y, a la vez, replicar que los vicios fueron los que hicieron caer a la República romana en formas despóticas de gobierno al contrastarla con las virtudes de la Ciudad de Dios, utopía sustentada, principalmente, en el valor del amor como medio para alcanzar la salvación de la República —entendida también en el sentido de comunidad política—.²⁶

En un muy interesante y exhaustivo recuento de los eventos políticos ocurridos en el norte de Italia durante los siglos XI y XII, Quentin Skinner hace referencia a diversas ciudades que se establecieron como “repúblicas” y se declararon independientes —libres— del poder del Sacro Imperio Romano Germánico; basadas en esta idea de libertad, adoptaron formas de gobierno no monárquicas conforme a un modelo similar al de las llamadas repúblicas de la edad antigua, al conformar consejos o asambleas gubernativas, normalmente integradas con la participación de los notables de la comunidad, y por designar funcionarios con carácter temporal que tenían a su cargo la función ejecutiva (*V. gr.*: los denominados *podestá*); a estas formas de gobierno Skinner las caracteriza como formas de “autogobierno republicano”. (Skinner, 1986a, pp. 23–24)

²⁶ *V. Gr.*: “Pero en vosotros pudo más la ingeniosa astucia y seducción de los impíos demonios que las providencias justas de hombres sensatos, de donde se infiere necesariamente que los males que hacéis no queréis imputároslos a vosotros; pero los que padecéis los imputáis a los tiempos cristianos, ya que en la época de la seguridad no pretendéis la paz de la República, sino la libertad de vuestros vicios, los que no pudisteis enmendar con las adversidades, porque ya vuestro corazón estaba pervertido con las prosperidades.” (Agustín, 2008, Libro Primero, Cap. XXXIII)

Vale precisar que este movimiento se caracterizó por la pretensión de que las ciudades —y por extensión, sus ciudadanos— se declararan y mantuvieran “libres” del poder del emperador, situación que contribuyó en forma determinante a que se vinculara la idea de república con la de oposición a un gobierno monárquico y con el derecho de los ciudadanos libres —en el sentido medieval de no estar sujetos a vasallaje— a darse la forma de gobierno que consideraran conveniente, idea que, siglos adelante, formaría parte de la noción de soberanía entendida como la situación en que una comunidad política no se encuentra sometida a ninguna otra potestad.

Este incipiente republicanismo fue efímero, pues los anhelos de libertad de estas ciudades fueron en su mayoría sofocados por el poderío militar del Sacro Imperio Romano Germánico o se integraron a los dominios del papado, en tanto que las que conservaron cierta independencia, en poco tiempo adoptaron formas de gobierno despóticas. No obstante, el aspecto relevante para esta investigación consiste en que en estos experimentos de gobierno, siguiendo el modelo de las repúblicas antiguas, se asoció la idea de república a la noción de autogobierno o gobierno no dependiente de otro poder y a la de rechazo a las formas monárquicas autocráticas.

En esta misma línea de pensamiento, el escolasticismo, según sostiene Skinner, desempeñó un papel importante en la construcción de la idea de la libertad republicana (Skinner, 1986a, p. 87).

Dicha defensa no corrió a cargo de Santo Tomás de Aquino, para quien la mejor de las formas de gobierno era la monarquía y el régimen republicano —que equiparó al gobierno de muchos— siempre había degenerado en tiranía.²⁷ Fueron Marsilio de Padua y Bartolo de Sassoferrato quienes llevaron adelante una defensa

²⁷ “[...] Sucede, y con mucha más frecuencia, que degenera en tiranía el gobierno de muchos, más bien que el monárquico; porque en las disensiones populares que suscita el gobierno democrático, se ve con frecuencia, que uno solo es el que domina á la muchedumbre y usurpa el dominio de la multitud. Así lo acreditan los sucesos acaecidos en todos los tiempos. El régimen republicano siempre degeneró en tiranía, como aconteció en la república romana, que después de haber sido gobernada por muchos magistrados, vino á caer en manos de los tiranos más crueles, no sin sufrir antes disensiones populares, sublevaciones y guerras civiles” (Aquino, 1861, p. 30).

férrea de la libertad republicana contra el avance de los déspotas, al argumentar que el valor fundamental de la vida política es el mantenimiento de la paz y que es posible que el pueblo disfrute de ésta sin incurrir en la pérdida de su libertad. La clave para lograrlo es asegurar que el papel de “defensor de la paz” sea desempeñado por el propio pueblo (Skinner, 1986a, p. 87), con lo que se mantuvo un hilo conductor que asoció la noción de libertad a la de gobierno republicano en el sentido de constituir un gobierno que no está sujeto a la potestad de un monarca.

Los valores asociados al republicanismo subsistieron y se consolidaron a la llegada del Renacimiento, en el que florecieron las ciudades-estado italianas durante los siglos XV y XVI —principalmente Venecia, Florencia, Milán y Génova—, siendo paradigmático el caso de la república veneciana cuyo gobierno se organizó con tres elementos: un *Consiglio grande*, responsable de nombrar la mayoría de los ciudadanos; el senado, que se encargaba de los asuntos financieros y exteriores y el *dux* que servía como jefe elegido de gobierno (Skinner, 1986a, p. 164).

Esta forma de organización fue objeto de varios estudios en la época. Maquiavelo la usó en sus *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio* como el ejemplo más reciente, en su época, de un modelo eficaz de conservación de la libertad (Maquiavelo, 1971, p. 19 y ss.).

Tanto en los *Discursos* como en *El Príncipe*, Maquiavelo se refirió a la “República” como una forma de gobierno propia de ciudades no sometidas desde su origen a un poder extranjero, y usó ese término, en forma contrapuesta al régimen monárquico, que caracterizaba como principado: “Pasaré aquí en silencio las repúblicas a causa de que he discurrido ya largamente sobre ellas en otra obra; y no dirigiré mis miradas más que hacia el principado...” (Maquiavelo, 1987, p. 15).

Más adelante precisa que hay ciudades o provincias “habitadas a vivir bajo la obediencia de un príncipe”, a las que contrapone las repúblicas, esto es las que no están en esa circunstancia: “En las repúblicas, por el contrario, hay más valor, una mayor disposición de odio contra el conquistador que allí se hace príncipe, y más deseo de venganza contra él...” (Maquiavelo, 1987, p. 34).

Siglos después, el movimiento revolucionario que ocurrió a mediados del siglo XVII en Inglaterra y que llevó a la deposición y ejecución del rey Carlos II, así como a la proclamación de una república que se instauró a partir del año 1649, contribuyó a reforzar la idea de que la forma de gobierno republicana tiene como principal nota distintiva la oposición a la monarquía. Este periodo republicano se extendió de 1649 a 1660 cuando se restauró la monarquía hereditaria; sin embargo, habría que acotar que a partir de 1653 se estableció un régimen al que se denominó “Protectorado” encabezado por Oliverio Cromwell y a cuyo cargo se encontraron las funciones legislativa y ejecutiva, con una gran concentración de facultades y la fuerte presencia del ejército, por lo que puede señalarse que este último periodo más bien podría calificarse como una dictadura.

En este ambiente dominado por las pugnas entre monarquistas y antimonarquistas, Thomas Hobbes, asumiéndose como fuerte defensor de la causa regia, sostuvo en el *Leviathan*, que la libertad consistía en la ausencia de impedimentos externos y, que la libertad de un súbdito, radicaba solamente en aquellas cosas que en la regulación de sus acciones predetermine el soberano (Hobbes, 1982, pp. 106, 173), lo que lleva a la idea de la libertad como no interferencia.

Diversos autores que Quentin Skinner caracteriza como neorromanos por identificarse con doctrinas extraídas del derecho romano, opusieron a la postura de Hobbes la concepción de la libertad como la posibilidad de autogobernarse o, en otros términos, de participar en la vida política de la comunidad, la cual no era posible en el contexto de una monarquía absoluta y, por tanto, había que abogar por la instauración de una república. Entre estos autores neorromanos destacó a Marchamont Nedham, quien escribió una obra con cuyo título describe elocuentemente su postura sobre la libertad: “*La Excelencia de un Estado Libre*” [*The excellency of a Free-State*]. Entre otras ideas sostuvo que, una vez que un pueblo concibe que debe ser libre, esta concepción es puesta en práctica de inmediato y se libera a sí mismo; y uno de sus primeros cuidados es que sus leyes y sus derechos se establezcan en un estado de libertad (Nedham, 2011, p. 8)

además, considera que el pueblo es el mejor guardián de sus propias libertades, porque nunca piensa en usurpar los derechos de otros hombres, a la vez que recuerda como preservar los suyos (Nedham, 2011, p. 20).

Otro de los autores neorromanos, Algernon Sidney, elaboró un documento intitulado *Discursos sobre el Gobierno* con el que dio respuesta a otro denominado *Patriarcado* de Robert Filmer en el que, a su vez, se hacía defensa del derecho divino del rey a gobernar con el argumento de que Dios le otorgaba todos los poderes. En esa respuesta, Sidney no sólo calificó a la monarquía de ser un gran mal, sino que partiendo de la idea de la libertad natural —argumento compartido con Hobbes y Locke— reivindicó el derecho de los ciudadanos a elegir su propia forma de gobierno y afirmó, entre otras cuestiones, que si la libertad de uno se ve frustrada por la de los otros, en tanto todos son iguales, ninguno cederá salvo por un consentimiento general que era el fundamento de todo gobierno justo. (Sidney, 1996, p. 63)

Desde su posición antimonarquista, Sidney también aseveró que la dependencia de la voluntad de una sola persona es esclavitud, porque “...la libertad consiste solamente en una independencia respecto a la voluntad de otro, y con el nombre de esclavo, entendemos a un hombre que no puede disponer de su persona ni de sus bienes, sino que disfruta de todo a voluntad de su amo...” (Sidney, 1996, p. 51), pensamiento que lleva a la idea de la libertad como “no dominio”, en tanto que la simple situación de depender de la buena voluntad del amo, coloca a una persona en situación de servidumbre y, por tanto, va más allá de la idea de la libertad como “no interferencia” y daría lugar a posteriores colisiones entre el pensamiento liberal clásico y el republicanismo. En esta línea de pensamiento, Sidney afirmó que “[l]o que no es justo, no es ley; [y] lo que no es ley, no debe ser obedecido” [*that which is not just, is not law; and that which is not law, ought not to be obeyed*] (Sidney, 1996, p. 330).²⁸

²⁸ Estas y otras expresiones de los *Discursos sobre el Gobierno* no fueron publicados sino después de la muerte de Sidney. Habían sido confiscados y usados como “testimonio” en su contra en un juicio en el que se le acusó de traición al rey y se le condenó a muerte; sentencia que se ejecutó a

No obstante su antimonarquismo, Sidney no se mostró favorable a lo que denominó el “gobierno popular en el sentido estricto” o la “democracia pura”, de la que dijo no conocer tal cosa y, de estar en el mundo, “no hay nada que decir al respecto”, decantándose por un gobierno mixto, en el que la aristocracia tuviera un papel relevante y en el que el pueblo ejerciera sus derechos a través de representantes. (Sidney, 1996, p. 187)

Skinner sostiene que tanto Nedham y Sydney como otros autores neorromanos —Milton, Harrington y Neville— coincidieron en que no se centran en la libertad del individuo sino en la libertad de la comunidad, lo cual manifiestan en el uso de la metáfora del cuerpo político que, a semejanza de un cuerpo natural, es susceptible de perder la libertad:

“[...] los individuos son libres —argumentan— si y sólo si son capaces de actuar o de abstenerse de hacerlo según su voluntad, así también el cuerpo de la nación y el Estado son libres si y sólo si son capaces igualmente de utilizar sus facultades de acuerdo con su voluntad en la búsqueda de los fines deseados. Los estados libres, al igual que las personas libres, se definen por su capacidad para autogobernarse.” (Skinner, 2004a, pp. 25–26)

Así, con los autores neorromanos, la idea de república transitó hacia su conversión en un antónimo de la monarquía, la cual sería retomada por los pensadores vinculados a los dos grandes movimientos del siglo XVIII: la revolución francesa y la revolución de independencia de Estados Unidos.

Precisamente, en el *Contrato Social*, Juan Jacobo Rousseau dio un nuevo giro a la idea de república, al vincularla a la idea de Estado sometido a las leyes, completamente ajena a la forma de gobierno adoptada y, por tanto, no necesariamente opuesta a la monarquía:

“Entiendo, pues por república todo Estado regido por leyes, bajo cualquiera que sea la forma de administración porque sólo así el interés público gobierna y la cosa pública tiene alguna satisfacción.”

finales de 1683. Debido a que murió a causa de sus ideas, es considerado un mártir tanto de las ideas liberales como de las republicanas.

Todo gobierno legítimo es republicano [Nota al pie: No entiendo solamente por esta palabra una aristocracia o una democracia, sino en general todo gobierno dirigido por la voluntad general, que es la ley. Para ser legítimo un gobierno, no es preciso que se confunda con el soberano, sino que sea su ministro. De esta manera, la misma monarquía es república. Esto se aclarará en el libro siguiente].” (Rousseau, 2012, p. 26)

Montesquieu, en cambio, sostuvo que el gobierno republicano se distinguía de las formas monárquica y despótica por ser “aquel en el que el pueblo en cuerpo o sólo parte de él ejerce potestad soberana” (Montesquieu, 1992, libro II, Capítulo I). También destacó que la principal característica de una república es la virtud, la cual vinculó al amor a la patria, a la democracia y a la igualdad, a la vez que otorgó un papel fundamental a la frugalidad, características todas ellas que sólo se alcanzan si las leyes las han establecido. (Montesquieu, 1992, libro V, Capítulos I-V)

Por su parte, en el contexto de la revolución de independencia de los Estados Unidos, se había descartado definitivamente la posibilidad de un gobierno monárquico y la discusión se centraba en las características que adoptaría el gobierno, para lo cual los partidarios de la conformación de una federación dieron un nuevo sentido a la noción de república, abandonando la idea de forma de gobierno contrapuesta a la monarquía, para confrontarla a la de “democracia pura” que consistía, propiamente, en una democracia directa, que podría ser adecuada para una comunidad pequeña, pero no en una que incorpora un número importante de ciudadanos en una extensión territorial bastante mayor. Así, el término “república” pasó a identificar a lo que propiamente era un tipo de democracia representativa:

“Una república, o sea, un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación, ofrece distintas perspectivas y promete el remedio que busquemos. Examinemos en qué puntos se distingue de la democracia pura y entonces comprenderemos tanto la índole del remedio cuanto la eficacia que de derivar de la Unión.

Las dos grandes diferencias entre una democracia y una república son: primera, que en la segunda se delega la facultad de gobierno en un pequeño número de ciudadanos, elegidos por el resto; segunda, que la república puede comprender un número más grande de ciudadanos y una mayor extensión de territorio.” (Hamilton et al., 2010, p. 39)

Corresponde a *El Federalista*,²⁹ el nuevo sentido al concepto de “república”. Sus autores encabezaron una tenaz defensa del gobierno republicano, al advertir sobre el peligro que corren las libertades al caer bajo la influencia de demagogos que se convierten en tiranos:

“...una ambición peligrosa acecha más a menudo bajo la máscara especiosa del fervor por los derechos del pueblo que bajo la ruda apariencia del celo por la firmeza y eficacia del gobierno. La historia nos enseña que el primero ha resultado un camino mucho más seguro que el segundo para la introducción del despotismo, y que casi todos los hombres que han derrocado las libertades de las repúblicas empezaron su carrera cortejando servilmente al pueblo: se iniciaron como demagogos y acabaron en tiranos.” (Hamilton et al., 2010, pp. 4–5)

Los autores de *El Federalista* temían los excesos del empoderamiento del pueblo en una democracia sin límites y, advirtieron, sobre el riesgo de que una facción constituida en mayoría podría sacrificar el bien público y los derechos de los ciudadanos; para prevenirlo, ofrecieron como remedio lo que denominaron principio republicano:

“Si un bando no tiene la mayoría, el remedio lo proporciona el principio republicano que permite a esta última frustrar los siniestros proyectos de aquél mediante una votación regular. Una facción podrá entorpecer la administración, trastornar a la sociedad; pero no podrá poner en práctica su violencia ni enmascararla bajo las formas de la Constitución. En cambio, cuando un bando abarca la mayoría, la forma de gobierno popular le permite sacrificar a su pasión dominante y a su interés, tanto el bien público como los derechos de los demás ciudadanos [...]” (Hamilton et al., 2010, p. 38)

En abono de sus posturas, también mencionaron que el modelo republicano cuando hay un mayor número de votantes y se guarda la proporción respecto de éstos y sus representados, permite tener mayores posibilidades de escoger y más probabilidad de hacer una selección adecuada, además de que impide a los malos candidatos poner en juego con éxito, los trucos mediante los cuales ganan con frecuencia las elecciones, de tal manera que será más probable que el pueblo elija

²⁹ Publicación con la que se designa a la recopilación de 85 artículos escritos entre 1787 y 1788 por Alexander Hamilton, James Madison y John Jay con el pseudónimo de “Publius” para promover la ratificación de la Constitución de los Estados Unidos que se había aprobado por la Convención Federal en septiembre del primero de los años mencionados.

a los que posean más méritos y una reputación más extendida y sólida. (Hamilton *et al.*, 2010, p. 40)

Los autores federalistas igualmente asociaron el gobierno republicano con un número mucho mayor de ciudadanos y una extensión territorial mayor que la de un gobierno democrático (se entiende que de democracia directa), lo que permitiría combatir combinaciones facciosas, porque a una mayor variedad de partidos y de intereses sería “menos probable que una mayoría del total tenga motivo para usurpar los derechos de los demás ciudadanos” (Hamilton *et al.*, 2010, p. 40).

Otros aspectos de gran relevancia que atribuyeron los partidarios del federalismo al gobierno republicano, fueron los relativos a que quienes ejercen los cargos derivaran sus poderes del pueblo y debían permanecer temporalmente en ellos:

“Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ése el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden (sic) aspirar a la calidad de republicanos y reclamar para su gobierno el honroso título de república. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designados directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ya que, de otro modo, todos los gobiernos que hay en los Estados Unidos, así como cualquier otro gobierno popular que ha estado o pueda estar organizado o bien llevado a la práctica, perdería su carácter de república.”
(Hamilton *et al.*, 2010, p. 159)

A lo anterior, añadieron una característica de cuño antimonárquico: prohibir en forma absoluta los títulos de nobleza y, a fin de mantener la coherencia interna de la forma de gobierno, argumentaron a favor de establecer la garantía de que todos los Estados miembros de la federación tuvieran también la forma de gobierno republicana (Hamilton *et al.*, 2010, p. 160)

En resumen, a través de las posturas que plasmaron en *El Federalista*, Hamilton, Madison y Jay asignaron un sentido completamente nuevo al concepto de “república”, alejándose por completo de la idea antigua de comunidad política, para asociarlo a la de una democracia representativa, sujeta a las leyes, que sobre todo sería útil para el funcionamiento de un gobierno federal en un territorio considerablemente amplio. Esta concepción permitiría, a la vez, integrar el respeto de las libertades de los individuos y limitar los abusos de las mayorías facciosas, incluyendo también las notas características de la temporalidad en el ejercicio de los cargos públicos y la consiguiente supresión de títulos hereditarios y nobiliarios, que, en lo subsecuente, pasarían a formar parte medular del inventario republicano.

Hasta este punto, puede señalarse que el republicanismo jugó un papel determinante en la consolidación de dos conceptos básicos para el estado de derecho y la democracia: El gobierno con base en las leyes y la radicación de la soberanía en el pueblo.

Sin embargo, en este apretado repaso de las principales transformaciones experimentado por la palabra “república”, pueden identificarse múltiples significados, entre otros:

- el que se refiere estrictamente a la comunidad política,
- el que alude la forma de gobierno opuesta a la monarquía,
- el gobierno basado en las leyes,
- el que tiene como principal atributo la soberanía del pueblo,
- el que se sustenta en la virtud ciudadana o
- el que tiene por idea el gobierno popular ejercido a través de representantes.

A ello, habrá que añadir que la consolidación del liberalismo, sustentado en la interpretación de las ideas lockeanas cuyo eje es postular la menor intrusión en la libertad de los individuos, con el consecuente sacrificio del *demos* en los asuntos de la comunidad política, llevó en las postrimerías del siglo XX a un nuevo concepto de

la noción de república, ahora como una revisión desde la historia de las ideas políticas.

Por ello, no es de sorprender que quienes se han asumido como teóricos contemporáneos del republicanismo, según nos refiere Félix Ovejero, no coincidan en la anatomía conceptual del ideal republicano, pues sus propuestas ponen el acento en diversos principios como la autorrealización y la participación; la virtud y los deberes cívicos; la deliberación; la libertad; o el autogobierno y el patriotismo, de tal manera que coloquialmente puede decirse que hay repúblicas y republicanismos para todos los gustos. (Ovejero Lucas, 2005, pp. 122–123)

Desde luego, los objetivos de la presente investigación no permiten ahondar en los pormenores de las teorías republicanas contemporánea debido a que la atención se centrará, en las propuestas que sostienen el republicanismo como alternativa al liberalismo clásico.

2.1.2 El neo republicanismo como alternativa al liberalismo político

Los orígenes del republicanismo contemporáneo, según sostiene el reconocido politólogo Ángel Rivero, se encuentran en el cambio del paradigma que consideraba a la revolución de independencia americana como la obra más acabada del liberalismo político lockeano, por otro que hizo del republicanismo el substrato ideológico de ese movimiento político. Este cambio se dio a partir de una nueva interpretación historiográfica que conectó la revolución americana con temas identificados como republicanos, con autores como Bernard Baylin, Gordon S. Wood, J. G. A. Pocock, Quentin Skinner y Philip Pettit; siendo éste último quien, en opinión de Rivero, convirtió al republicanismo en un programa ideológico contemporáneo (Rivero, 2005, pp. 5–6).

Phillip Pettit construye su argumentación a partir de contrastar las dos ideas de libertad —negativa y positiva— que son características de los idearios liberal y republicano:

“...mientras los liberales equiparan la libertad con la ausencia de interferencia, los republicanos la equiparan con estar protegidos contra la exposición a la interferencia voluntaria de otro: estar seguros contra tal interferencia. Libertad en este sentido equivale a no estar bajo el poder que tiene otro de hacernos daño, a no estar dominado por otro.” (Pettit, 2004, p. 119)

Esta distinción es fundamental para entender al republicanismo como corriente de pensamiento que se asume como alternativa al liberalismo clásico, pues la simple idea de la libertad como no interferencia en la vida de alguien puede admitir la esclavitud y la servidumbre, en tanto un amo puede permitir a quien se encuentre bajo su dominio que haga lo que quiere, pero quien se encuentra en esa situación de dominio siempre estará en riesgo de que un cambio de opinión o de humor lo sujete a sumisión.

Pettit lo enfatiza señalando que “[l]a libertad como no dominación —la libertad como seguridad contra la interferencia arbitraria— es un ideal completamente diferente de la libertad como estricta no interferencia” (Pettit, 2004, p. 119). Por eso, sostiene el mismo autor, “[l]a tradición republicana es unánime en presentar la libertad como el opuesto de la esclavitud y en ver la exposición a la voluntad arbitraria de otro, o vivir a merced de otro, como el gran mal” (Pettit, 2004, p. 120).

Dicho autor resalta la existencia de una tradición que se remonta a la antigua República romana y continúa hasta las revoluciones inglesa y norteamericana de oponer la idea de libertad a la de esclavitud: “...Esta oposición entre esclavitud o servidumbre por un lado, y libertad por el otro, es probablemente el aspecto más característico de la prolongada retórica de libertad originada por la experiencia de la República romana” (Pettit, 2004, p. 120), en tanto que “[...Es] en los desarrollos inglés y norteamericano de la tradición republicana en los que se hace en verdad justicia al lenguaje de la libertad y de la servidumbre, del hombre libre y del esclavo” (Pettit, 2004, p. 121); sin embargo, tanto los antiguos romanos como quienes después seguirían esa tradición, habrían ido más allá de la mera concepción de libertad como no interferencia, lo cual los distingue de la tradición liberal.

Al confrontar ambas concepciones de libertad —como no interferencia y como no dominio— Pettit señala que “...[e]n líneas generales, ser negativamente libre —libre en el sentido moderno— consiste en estar libre de la interferencia de otros para perseguir aquellas actividades que, inserto en una cultura apropiada, uno es capaz de alcanzar sin la ayuda de otros;...” (Pettit, 2004, p. 117), en tanto que “...[s]er positivamente libre requiere más que esto: puede requerir que la libertad de participar en la autodeterminación colectiva de la comunidad, como en la imagen de Constant de la libertad de los antiguos; libertad tanto frente a los obstáculos externos que provienen de la interferencia de otros, e incluso el logro de una cierta perfección moral” (Pettit, 2004, p. 118).

En este punto es necesario llamar la atención respecto a que Pettit introduce el argumento de que la libertad positiva no sólo implica que no haya dominio de otros, sino que, además, puede ser necesaria la libertad de participar en la toma de decisiones de la comunidad e, incluso, poseer la virtud de la perfección moral; aspectos que en este momento se dejarán señalados y sobre los que se harán algunas consideraciones más adelante.

Pettit también sostiene que “[l]a diferencia entre los ideales emerge en el hecho de que es posible tener dominación sin interferencia e interferencia sin dominación” (Pettit, 2004, p. 119); la primera ocurre cuando existe una situación de dominio que no necesariamente se concreta en actos que coarten materialmente la libertad, pero que quedan a la absoluta discreción del amo; y la segunda se da cuando los actos de interferencia no constituyen dominio sobre otros, en tanto no sean arbitrarios.

Al respecto, Ovejero destaca que el republicanismo no comparte la idea liberal de libertad como ausencia de intromisiones. Para el republicanismo:

“[...] esta sería una idea demasiado exigente, que impediría calificar como plenamente libre a una sociedad que castiga a quienes no cumplen las leyes; pero también una idea demasiado pobre que [...] nos llevaría a considerar libre al esclavo o al siervo cuyo amo, generoso, le permite hacer lo que quiere, por más que siempre esté en su mano la imposibilidad de impedirselo. Frente a esta idea, los republicanos sostendrán que no toda interferencia está injustificada y, sobre todo, que no toda violación de la

libertad implica una interferencia. Una interferencia está justificada, y por lo tanto no viola la libertad, si es justa, si no es arbitraria.” (Ovejero Lucas, 2008, p. 236)

Justamente, Skinner se refirió a la disputa entre ambas corrientes de pensamiento, señalando que las dos coinciden en la idea de proteger la libertad de los ciudadanos, pero difieren en la concepción de la libertad, lo que lleva a dimensionar de manera diversa el papel del Estado frente a los ciudadanos, afirmando que no sólo debe garantizar que los ciudadanos no caigan en dependencia de otros, sino también debe evitar que sus agentes se comporten arbitrariamente:

“[...] Ambas partes en la polémica están de acuerdo en que uno de los objetivos principales del Estado debe ser respetar y preservar la libertad individual de sus ciudadanos. Por un lado [el liberal] se argumenta que el Estado puede cumplir esta promesa simplemente asegurando que sus ciudadanos no sufran una interferencia injusta o innecesaria en la búsqueda de los objetivos que se hayan propuesto. Por el otro [el republicano], afirma que eso nunca será suficiente, puesto que siempre será necesario que el Estado también garantice que sus ciudadanos no caerán en una situación de dependencia de la buena voluntad de otros. El Estado tiene el deber no sólo de liberar a sus ciudadanos de esa explotación y dependencia, sino de evitar que sus propios representantes, investidos con un poco de autoridad, se comporten en forma arbitraria al imponer las reglas que rigen la vida en común.” (Skinner, 2004a, p. 75)

Según esta posición, el debate entre ambas corrientes es una cuestión de grado y de procedimiento sobre la mejor manera de garantizar la libertad individual de los ciudadanos. Mientras la tradición liberal se conforma con una mínima de que no se interfiera en la esfera de los individuos, la republicana entenderá que además debe garantizarse que la interferencia no sea arbitraria.

Pero ¿cómo puede garantizarse que la intervención del Estado no sea arbitraria? Pettit argumenta que la diferencia, precisamente, está en el papel que en la tradición republicana se da a la ley:

“La diferencia entre la concepción de libertad que adscribo a los liberales y la concepción que atribuyo a los republicanos emerge de sus diferentes puntos de vista acerca del papel que ejerce la ley en relación con la libertad. Ambas tradiciones se apoyan en la defensa de la noción de Estado de

derecho. En la tradición republicana esto se remonta hasta los romanos; para ellos el Estado de derecho ofrece una expectativa de seguridad contra la interferencia arbitraria que no está disponible en un Estado bajo el imperio de un individuo todopoderoso, por ejemplo bajo el poder de un rey o un déspota; de ahí la oposición republicana a la monarquía. En la tradición liberal la fe en el Estado de derecho no tiene este carácter antimonárquico; más bien sirve para expresar la gran confianza puesta por muchos liberales en la tradición del common law. Pero, aunque ambas tradiciones se apoyen en la defensa del Estado de derecho, existe un contraste notable entre las formas en las que se conceptualizan la relación entre la ley y la libertad.” (Pettit, 2004, pp. 122–123)

En la visión de Pettit, el problema radica en que el pensamiento liberal “casi siempre verá la ley en sí misma como una forma de invasión de la libertad del pueblo, aunque sea una invasión que puede estar justificada por las agresiones aún mayores que previene...” y, por lo mismo, “...los liberales que suscriben la concepción de libertad como no interferencia —particularmente sajones— enfatizan el hecho de que la ley es en sí misma una invasión de la libertad”, e incluso los liberales de izquierda, como es el caso de John Rawls, entienden las libertades a la manera tradicional, como “no interferencia” (Pettit, 2004, pp. 123–124).

Al respecto, es menester recordar que el reconocido filósofo norteamericano John Rawls, sostuvo que no había una oposición fundamental entre el liberalismo y el republicanismo clásico, en tanto que éste presupone que “...si los ciudadanos de una sociedad democrática quieren preservar sus derechos y libertades básicos (...), deben también poseer en grado suficiente las «virtudes políticas» (...) y estar dispuestos a participar en la vida pública”. (Rawls, 2006, p. 239)

Empero, Rawls sí entiende que el liberalismo político está en oposición con el denominado “humanismo cívico” (entendido como una variante del aristotelismo según la cual el hombre es un animal social), en tanto que esta corriente de pensamiento supone que la participación de los ciudadanos como virtud “...no es estimulada como condición necesaria de la protección de las libertades básicas de la ciudadanía democrática [...sino...] como el *locus* privilegiado de la vida buena” (Rawls, 2006, p. 240), visión que lleva a concebir esa participación como una obligación —ser un ciudadano virtuoso que participe en la vida de su comunidad—

que, desde luego, es contraria a la visión liberal que implica que la participación ciudadana no se dé como una virtud, sino como interés de conservar la propia libertad.

Pettit sostiene que, precisamente por esta diferencia, la concepción republicana de la relación entre la ley y la libertad se contrapone a la visión liberal:

“Hasta aquí la perspectiva liberal de la relación existente entre ley y libertad. ¿Y cómo es la perspectiva republicana? De acuerdo con la doctrina republicana más clásica las leyes de un Estado adecuado, especialmente las leyes de una república, crean la libertad de que disfrutan los ciudadanos; las leyes no transgreden esa libertad, ni siquiera de una forma que pueda ser luego compensada. La perspectiva asumida por los republicanos emerge de su concepción de ciudadanía o civitas. La ciudadanía es un estatus que necesariamente sólo puede darse bajo un régimen legal apropiado. Como señala Maurizio Viroli, comentando la tradición republicana, «el aspecto básico de la civitas es el Estado de derecho». Es más, ciudadanía y libertad son representadas como equivalentes por todos los republicanos, siguiendo el precedente romano establecido: «En Roma y en relación con los romanos la plena libertas es sinónimo de civitas». Y de este modo, en la tradición republicana la libertad es vista como un estatus que existe sólo bajo el amparo de un adecuado Estado de derecho. Así como las leyes crean la autoridad de la que disfrutan los propios legisladores, también crean la libertad que comparten los ciudadanos” (Pettit, 2004, p. 124).

Así, para Pettit, la idea de que las leyes son precisamente las que permiten la libertad del pueblo y no las que la limitan, tiene sentido si se entiende a la libertad como no dominación:

“[...] la idea republicana recurrente es que aquellas autoridades estarán apropiadamente limitadas —no tendrán poder arbitrario sobre otros— bajo una constitución adecuada o bajo un Estado de derecho: por ejemplo, allí donde existan mecanismos apropiados de representación, rotación en los cargos, separación de poderes y dispositivos similares” (Pettit, 2004, p. 125).

Esto lleva a Pettit a hacer una importante acotación, en el sentido de que no cualquier ley es la que permite la libertad de los ciudadanos, sino aquella que sea correcta, en una expresión que recuerda al pensamiento aristotélico que

conceptuaba a la república como la forma de gobierno sujeta a la ley como producto de la razón:

“...Para esta tradición, como hemos visto, el opuesto de la libertad es la dominación o la esclavitud, y no simplemente cualquier clase de coerción. Y, en consecuencia, no se afirma que la ley necesariamente reduce la libertad de aquellos que viven bajo ella; por el contrario, un tipo correcto de ley es visto como la fuente de la libertad” (Pettit, 2004, p. 126).

Este posicionamiento lleva al punto principal de conflicto del republicanismo con el liberalismo político, en tanto que este último considera que la legislación, a final de cuentas, terminará en la intromisión en las libertades. No debe olvidarse que para el liberalismo, quien quiera que sea el legislador —una persona, una asamblea o todo el pueblo— terminará abusando de ese poder y oprimiendo las libertades; por tanto, para dar respuesta a esa objeción, es necesario encontrar la manera de evitar esa tendencia. Pettit sostiene que es el republicanismo, precisamente, el que sale al paso de esta objeción al postular que, el mecanismo del voto para la toma de decisiones, proporciona una solución adecuada a esta objeción, ya que el voto permite que la ciudadanía controle las actividades de los gobernantes, para lo cual acude a una analogía con la economía:

“[...] la idea dominante en los escritos republicanos es que votar es importante porque al votar la gente internaliza los asuntos de gobierno, formando y expresando su punto de vista reflexivo acerca de lo que es conveniente para el bien público; en términos económicos, los votantes actúan como controladores de calidad, no como consumidores” (Pettit, 2004, p. 130).

Se considera que la referencia que Pettit hace a los términos económicos obedece a que, en el liberalismo, se ha utilizado la figura del mercado para explicar la actividad política; en esta visión, a semejanza de los mercados económicos, el mercado de la política funciona como agregador de las preferencias ciudadanas, en las que el voto juega el papel de ser el medio por el cual el ciudadano expresa sus deseos, y la suma de los votos refleja la expresión de la voluntad mayoritaria y las decisiones se adoptan en negociaciones a partir de los votos con que cada parte cuenta, lo que reduce el papel de los votantes al de meros consumidores de los productos disponibles.

Por su parte, en la visión republicana, la ciudadanía participa de una manera más comprometida (“virtuosa”) y las decisiones se toman a partir de ejercicios de deliberación en los que todas las propuestas son ponderadas, incluyendo las de las minorías, y se decide por razones de justicia o conforme al bien común, de ahí la equiparación que Pettit hace de los votantes con “controladores de calidad”.

Sobre esta analogía de los procesos democráticos con el funcionamiento de los mercados económicos, Jürgen Habermas apunta que en este punto radica la principal diferencia entre las concepciones liberal y republicana:

“La diferencia decisiva consiste en la comprensión del papel del proceso democrático. De acuerdo con la perspectiva «liberal» o lockeana, el proceso democrático lleva a cabo la tarea de dirigir el gobierno en el interés de la sociedad, donde el gobierno es representado como un aparato de administración pública y la sociedad como una red de interacciones entre particulares estructurada a semejanza del mercado. Aquí, la política (en el sentido de formación de la voluntad política de los ciudadanos) tiene la función de unir e impulsar los intereses privados contra un aparato gubernamental especializado en el empleo administrativo del poder político para fines colectivos. En cambio, desde la perspectiva «republicana», la política implica algo más que esta función mediadora. Ella cumple, más bien, una función constitutiva de los procesos de la sociedad como un todo. «La política» es concebida como la forma reflexiva de la vida ética sustantiva, a saber, como el medio por el cual los miembros de comunidades más o menos integradas se vuelven conscientes de su dependencia mutua y, actuando con plena deliberación como ciudadanos, conforman y desarrollan las relaciones existentes de reconocimiento recíproco en una asociación de miembros libres e iguales ante la ley” (Habermas, 2004, pp. 198–199).

Así, el republicanismo no puede admitir la idea de que el proceso democrático es meramente instrumental —un mero “agregador” de intereses privados— sino que tiene una función más profunda, relacionada con el entendimiento de los valores de la sociedad y, sobre todo, con el reconocimiento mutuo de la libertad e igualdad ante la ley de los integrantes de la comunidad, lo cual se erige como condición necesaria para la construcción y consolidación de una comunidad en la que se protejan las libertades y derechos de sus integrantes frente a las arbitrariedades de quienes detentan el poder en la propia comunidad y, a la vez, se dé un sustento sólido a la

idea de la soberanía popular como presupuesto de legitimidad de las decisiones legislativas.

Sobre estas ideas, Habermas reflexiona que las ideas de derechos humanos —particularmente las libertades individuales— y soberanía popular que aparecen como confrontadas en las tradiciones de pensamiento liberal y republicano, en realidad son cooriginarias y se implican mutuamente:

“Las dos corrientes principales del pensamiento político, calificadas como «liberal» y «republicana», tienden respectivamente a subordinar la soberanía popular a los derechos humanos o al revés. Ninguna de estas dos respuestas satisface nuestras intuiciones normativas, que nos dicen que los derechos humanos y la soberanía popular se encuentran no sólo interrelacionados, sino que, además, son de igual importancia y comparten el mismo origen: ambas ideas son conceptualmente cooriginarias” (Habermas, 2004, p. 192).

Este autor considera que los derechos humanos y el principio de soberanía popular constituyen, esencialmente, las ideas a la luz de las cuales el derecho positivo puede ser legitimado una vez que el contenido normativo “(...) anclado en tradiciones religiosas y metafísicas fue forzado a través del filtro de los procedimientos de la reflexión y justificación postradicionales” (Habermas, 2004, p. 197); esto es, al abandonarse, a partir del Renacimiento, la idea de que el orden jurídico se encontraba sustentado en la voluntad divina y fue menester encontrar su justificación en ideas que la sustituyeran.

Incluso, según sostiene el filósofo alemán, las dos corrientes de pensamiento que se han adscrito a estas dos ideas, las perciben de una manera distinta:

“(...) las tradiciones políticas «liberales» o lockeanas conciben los derechos humanos como la encarnación de la autonomía, y le otorgan prioridad frente a la soberanía popular, mientras que las tradiciones «republicanas» conciben la soberanía popular como la expresión de la autorrealización ética de un pueblo, y le otorgan prioridad sobre los derechos humanos. En ambas concepciones, los derechos humanos y la soberanía popular no se presuponen ni complementan demasiado entre sí, sino que más bien compiten entre sí” (Habermas, 2004, p. 197).

Esto se explica, según Habermas, a partir de que en la tradición republicana la política no está orientada principalmente hacia los derechos subjetivos de cada

uno, sino a la práctica de la autolegislación realizada por ciudadanos orientados al bien común —virtuosos— que se ven a sí mismos como miembros libres e iguales en una comunidad cooperativa y autogobernada. (Habermas, 2004, p. 198).

Así, la condición de libertad de los ciudadanos —como no sujetos a dominio alguno— y la condición de igualdad de derechos en el seno de la comunidad política se proyectan como libertad para actuar y determinar el orden jurídico al que desean sujetarse y se revela así la lógica inherente al postulado de la soberanía como condición necesaria de las libertades públicas, pues no es posible que los ciudadanos se den a sí mismos un régimen de libertades y derechos si no son ellos mismos ciudadanos libres e iguales:

“De acuerdo con la visión republicana, el estatus de los ciudadanos no se encuentra determinado por el modelo de las libertades negativas, bajo cuyo amparo pueden efectuar sus demandas como personas privadas. Más bien, los derechos políticos —preeminentemente derechos de participación y comunicación política— son libertades positivas. Éstos garantizan no la libertad frente a presiones externas, sino la posibilidad de participar en una práctica común, a través del ejercicio de aquello que convierte a los ciudadanos en lo que éstos quieren ser: autores políticamente autónomos de una comunidad de personas libres e iguales. De este modo, el proceso político no sirve únicamente para mantener la actividad gubernamental bajo la vigilancia de ciudadanos que ya han adquirido una autonomía social previa en el ejercicio de sus derechos privados y libertades prepolíticas” (Habermas, 2004, pp. 199–200).

Este proceso político protagonizado por ciudadanos libres e iguales transmite el poder de éstos a la autoridad, cuya principal finalidad, no es la de evitar la violencia o proteger los derechos de propiedad, según defenderían las teorías hobbesiana o lockeana, sino garantizar el proceso mismo como forma legítima de integrar la voluntad común:

“[...] esta autoridad emerge del poder de los ciudadanos producido comunicativamente en la práctica de la autorregulación, y encuentra su legitimación en el hecho de que protege esta práctica por medio de la institucionalización de la libertad pública. Así, la raison d'être del Estado no se encuentra fundamentalmente en la protección de iguales derechos privados, sino en garantizar la formación de una opinión inclusiva, y la formación de la voluntad en la cual los ciudadanos libres e iguales alcanzan

una comprensión acerca de qué objetivos y qué normas actúan en el interés común de todos” (Habermas, 2004, p. 200).

Como es de suponerse, el pensamiento liberal no admite esta conclusión. Aunque en el proceso político participen ciudadanos libres e iguales que persigan el bien común, está latente la posibilidad de que la mayoría se constituya en una tiranía o, peor aún, que abdique de sus libertades o que ni siquiera las considere. Por eso, para el liberalismo es menester considerar a las libertades como existentes en un estado de naturaleza hipotético, previo a cualquier deliberación, en tanto que el republicanismo no permite nada que no haya pasado por el tamiz de la voluntad popular:

“[...] Mientras que en la perspectiva liberal los derechos humanos se imponen en la formación de la voluntad política como algo anclado en un estado de naturaleza ficticio, en la perspectiva republicana la voluntad ético-política de una comunidad que se autorrealiza prohíbe reconocer cualquier cosa que no encaje dentro de la auténtica forma y proyecto de vida del pueblo” (Habermas, 2004, p. 202).

Así, en la perspectiva de Habermas, el dilema se revela según se ponga énfasis en las libertades o en el proceso democrático. Para los liberales, no puede haber proceso democrático si no hay previamente las libertades que lo garanticen; en tanto que, para los republicanos, las libertades son el producto del proceso democrático:

“[...] El paradigma liberal no agota el significado pleno de la autonomía de una ciudadanía soberana, porque introduce los derechos humanos como antecedentes u obligaciones externas dentro del proceso democrático. En cambio, el paradigma republicano no puede dar cuenta del significado universalista de los derechos humanos, en la medida en que ata el proceso democrático al vínculo previo y a la autocomprensión compartida de una comunidad ética particular” (Habermas, 2004, p. 202).

Este autor sostiene que el dilema se resuelve a partir de la correcta lectura de las filosofías rousseauiana y kantiana que permiten unificar la idea de derechos humanos y el principio de soberanía popular a partir de una interpretación que las implica mutuamente:

“[...] El argumento básico es sencillamente el siguiente: dado que la voluntad soberana del pueblo sólo puede expresarse en el lenguaje de leyes

universales y abstractas, dicha voluntad se encuentra directamente inscrita junto con el propio derecho a unas libertades iguales, que Kant concibió como derechos humanos moralmente justificados y, así, es puesta por delante de la formación de voluntad política. De este modo, en Rousseau el ejercicio de la autonomía política no se encuentra sujeto a la condición de unos derechos innatos. El contenido normativo de la idea de derechos humanos aparece, más bien, en el modo de llevar a cabo la soberanía popular. La voluntad unitaria de los ciudadanos se encuentra confinada, por medio de leyes universales y abstractas, en un proceso legislativo democrático, que excluye per se todos los intereses no generalizables y sólo admite regulaciones que garantizan libertades iguales para todos y cada uno de los ciudadanos. De acuerdo con esta idea, el ejercicio procedimentalmente correcto de la soberanía popular asegura, simultáneamente, el principio liberal de la igualdad jurídica (que otorga a todos, libertades iguales de acuerdo a leyes generales)” (Habermas, 2004, p. 203).

La principal característica del paso del pensamiento político medieval al pensamiento político moderno fue el abandono de la legitimación radicada en la divinidad o en la naturaleza. Habermas encuentra en el equilibrio dinámico entre libertades civiles y ejercicio de la soberanía popular, las condiciones para la construcción de la legitimidad. Son precisamente las libertades del ciudadano ejercidas en el seno de la sociedad, las que permiten la construcción de acuerdos que, a su vez, devienen en la creación de nuevas instituciones que garantizan la permanencia de esas mismas libertades. Así, la razón puede sustituir a la divinidad como fuente de legitimación, pero no desde una declaración dogmática, sino como resultado de la dinámica que se establece entre los miembros de la comunidad como copartícipes del diálogo que hace posible construir las condiciones de convivencia social. En esta dinámica, las libertades civiles no son previas ni posteriores sino concomitantes a la soberanía popular ya que ambas se implican y condicionan recíprocamente:

“Las redes de los discursos morales, éticos y pragmáticos (y, deberíamos agregar, de las negociaciones justas) representan el lugar desde donde puede constituirse una voluntad política más o menos racional. Entonces, la legitimidad del derecho depende, en última instancia, de un arreglo comunicativo: como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los «socios» bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma controvertida obtiene o puede obtener el

acuerdo de todos los posiblemente afectados. La conexión interna entre soberanía popular y derechos humanos que buscamos consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen precisamente las condiciones bajo las cuales las diversas formas de comunicación necesarias para un proceso legislativo políticamente autónomo pueden ser jurídicamente institucionalizadas. Estas condiciones no son ya restricciones, sino condiciones habilitadoras para el ejercicio de la soberanía popular. El sistema de derechos no puede reducirse a una lectura moral de los derechos humanos ni a una lectura ética de la soberanía popular, porque la autonomía privada de los ciudadanos no debe ser puesta por encima de su autonomía política, ni tampoco subordinarse a ella. Las intuiciones normativas que asociamos con los derechos humanos y la soberanía popular sólo alcanzan su articulación completa en el sistema de derechos negativos y positivos si asumimos que las libertades negativas y la autonomía privada no pueden ser impuestas como un derecho moral de modo tal que restrinjan la legislación política, ni meramente instrumentalizadas como un requisito funcional para el proceso democrático. La autonomía privada y la pública son cooriginarias y de igual peso.” (Habermas, 2004, pp. 205–206)

Así las cosas, según explica Pettit, se perfila claramente la idea republicana de que la libertad consiste en la no dominación, lo cual requiere de una perspectiva según la cual el Estado de derecho mismo constituye la libertad de la gente, en lugar de suponer un ataque a dicha libertad; la idea republicana de que los votantes son controladores de calidad encaja naturalmente con la idea de que los políticos deberían dedicarse al debate en lugar de hacerlo a la negociación. Y las dos concepciones acerca de la libertad encajan, respectivamente, con las dos concepciones sobre la democracia, en la medida en que el ideal democrático de votantes virtuosos y políticos virtuosos, si se realiza apropiadamente, promovería la visión republicana de la libertad amparada por el Estado de derecho. (Pettit, 2004, p. 133)

2.2 El pensamiento de Quentin Skinner respecto al ejercicio de las libertades civiles (el Estado libre y la libertad individual)

Al examinar el pensamiento de los autores neorromanos sobre el significado de la libertad civil, Quentin Skinner asume que entendían ese concepto en un sentido estrictamente político y que tenían poco que decir sobre las dimensiones de la libertad: “[Los autores neorromanos] Se preocupan casi exclusivamente por la

relación entre la libertad de los súbditos y las facultades del Estado” (Skinner, 2004a, p. 22).

Skinner postula que en el contexto de las luchas políticas de Inglaterra a mediados del siglo XVII la idea que articula a los autores defensores de la causa republicana, entendida como contraria a la monarquía, es la de la libertad de la comunidad frente al poder del soberano:

“La primera idea que comparten es que cualquier interpretación de lo que significa para un ciudadano poseer o perder su libertad debe englobarse en la explicación de lo que representa para una asociación civil ser libre. En consecuencia, no comienzan centrándose en la libertad de los individuos, sino en lo que Milton denomina la ‘libertad común’ o el ‘gobierno libre’. Lo que Harrington llama ‘la libertad de una Commonwealth (república)’, y lo que Sidney llamó después ‘las libertades de las naciones’. Como el título de la obra de Nedham nos recuerda de manera clara, la aspiración principal de estos autores es reivindicar ‘la excelencia de un Estado libre’” (Skinner, 2004a, pp. 24–25).

Las ideas que retomarían estos autores, provenían de una tradición de, al menos, cuatro siglos: “El punto de partida de todos estos escritores es el ideal de libertad, tomado en su sentido tradicional, para significar independencia y autogobierno republicano. Resulta engañoso argüir —como lo han hecho Witt y otros— que nunca se hizo el menor intento por reivindicar la superioridad de la libertad republicana sobre las formas monárquicas de gobierno antes de las obras de los humanistas florentinos de finales del *trecento*” (Skinner, 1986a, p. 61).

No debe perderse de vista que la forma de gobierno que prevaleció en Europa durante la baja Edad Media (siglos XI al XV) fue la de la monarquía sustentada en la institución del vasallaje, por virtud del cual los vasallos estaban en condición de servidumbre respecto del señor feudal quien les brindaba protección a cambio de la fidelidad de aquéllos, lo cual se traducía en una serie de contraprestaciones que incluían el pago de tributos y el cumplimiento de obligaciones de todo tipo, incluidas las de carácter militar.

En este escenario, diversas ciudades del norte de Italia lucharon en episodios sucesivos por mantenerse libres del dominio del Sacro Imperio Romano Germánico.

Tomaron como modelo la antigua república romana y sentaron precedentes de formas de autogobierno basadas en la participación directa de sus ciudadanos.

“...En realidad, había dos tradiciones distintas de análisis político, a las que podían recurrir los protagonistas del gobierno republicano a finales del siglo XIII. Una se había desarrollado a partir del estudio de la retórica, que había sido un importante foco de enseñanza —junto con el derecho y la medicina— en las universidades italianas desde su fundación en el siglo XI. La otra había surgido del estudio de la filosofía escolástica, introducida en Italia desde Francia en la última parte del siglo XIII. Ambas tradiciones permitieron a los protagonistas de la ‘libertad’ republicana conceptualizar y defender el valor especial de su experiencia política, y argüir en particular que la enfermedad del faccionalismo era curable y así, que la defensa de la libertad podía ser compatible con la conservación de la paz...” (Skinner, 1986, p. 47)

La idea de libertad como posibilidad de darse a sí mismos sus propias leyes, es identificado por Skinner como la que retomaron los republicanos del siglo XVII, cuando afirma:

“... Así como los individuos son libres —argumentan— si y sólo si son capaces de actuar o de abstenerse de hacerlo según su voluntad, así también el cuerpo de la nación y el Estado son libres si y sólo si son capaces igualmente de utilizar sus facultades de acuerdo con su voluntad en la búsqueda de los fines deseados. Los estados libres, al igual que las personas libres, se definen por su capacidad para autogobernarse. Un Estado libre es una comunidad en la que las acciones del cuerpo político son decididas por la voluntad de sus miembros como conjunto.” (Skinner, 2004a, pp. 25–26)

En este sentido, las ideas de libertad, antes de referirse al individuo, se entendieron como inherentes a la comunidad política cuyos miembros tienen la capacidad fáctica y jurídica de prestar su consentimiento para la aprobación de las leyes que habrían de regirla. La idea de la soberanía popular empieza a manifestarse, de manera que la comunidad es libre, si y sólo si, sus integrantes se dan a sí mismos las leyes:

“Estas ideas implican una gran cantidad de consecuencias constitucionales, con las que los teóricos neorromanos están casi invariablemente de acuerdo. Una es que para que un Estado o una commonwealth pueda ser considerado libre, las leyes que lo rigen —las normas que regulan los movimientos de su cuerpo— deben ser promulgadas con el consentimiento

de todos los ciudadanos, los miembros del cuerpo político como conjunto.”
(Skinner, 2004a, p. 26)

Junto a la idea de libertad de la comunidad, Skinner identifica la de igualdad de los ciudadanos como condición para la legitimidad de la actuación del cuerpo político:

“Otra consecuencia constitucional que plantea la metáfora del cuerpo político es que, idealmente, el gobierno de un Estado libre debería permitir que todos los ciudadanos ejercieran en condiciones de igualdad su derecho a participar en la formulación de las leyes. Sólo esto podría asegurar que todos los actos legislativos reflejasen debidamente el consentimiento explícito de los miembros del cuerpo político en su conjunto” (Skinner, 2004a, p. 28).

Además, los autores neorromanos estudiados por Skinner incorporan la idea de la representación del pueblo en una asamblea constituida idealmente por los ciudadanos de mayores virtudes: “Todos ellos coinciden, en términos generales, en que la solución correcta es que la masa del pueblo esté representada por una asamblea nacional integrada por las personas más virtuosas y mejor consideradas, que sea una asamblea elegida por el pueblo para legislar en su nombre.” (Skinner, 2004a, p. 29)

De esta manera, se perfilan así los elementos que integran primordialmente el concepto de libertad civil:

- libertad del individuo para participar en el gobierno de la comunidad,
- igualdad de derechos frente a los demás integrantes y
- autogobierno concretado en la aprobación de leyes a través de representantes elegidos por la propia comunidad.

Esta libertad se entiende entonces, como no estar bajo el dominio de otro; no estar sujeto a servidumbre o esclavitud; atributo que deben poseer tanto los individuos que integran la comunidad —ciudadanos libres— como la propia comunidad —Estado libre—; aunque aún no se habla de la idea de libertades del individuo frente a la comunidad:

“...La esencia de lo que significa ser un esclavo y, por ende, carecer de libertad personal es estar in potestate, sujeto al poder de alguien más [...] Por ejemplo, Salustio se queja en su obra Bellum Catilinae de que ‘desde que nuestra república se sometió a la jurisdicción y el control de unas cuantas personas poderosas, los demás resultamos culpables al vivir subordinados a ellos’. A lo anterior, Salustio añade que vivir en tal condición equivale a la pérdida de la libertad civil.” (Skinner, 2004a, p. 34)

A partir de la idea de no dominación, se consolida la de que quienquiera que sea el depositario del poder —monarca, asamblea o la comunidad en su conjunto— tendrá que someterse a las leyes acordadas por la propia comunidad, a fin de que el cuerpo comunitario no quede sujeto a potestad alguna que no sea la propia. Es alrededor de esa idea, que se van generando dos posturas: una que defiende una organización mixta, con elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos; y otra que de manera radical rechaza la posibilidad de que la comunidad sea libre mientras se encuentre gobernada por un rey:

“Algunos [autores] ... Admiten que resulta esencial que la cabeza se sujete a las leyes acordadas y promulgadas por el cuerpo en su conjunto. Es esencial —para desglosar la metáfora— que el jefe de Estado carezca de la facultad de reducir el cuerpo de la commonwealth a una condición de dependencia, ya sea de su propia voluntad o de las prerrogativas de la Corona. En la medida en que se impongan estas salvaguardas, muchos de los autores que analizo prefieren un sistema de gobierno mixto en el que haya un elemento monárquico junto a un senado aristocrático, así como una asamblea democrática que represente a los ciudadanos en su conjunto. [...]Para ellos...] es posible, por lo menos en principio, que un monarca sea el gobernante de un Estado libre.

En cambio, los protagonistas más vehementes de la república inglesa recurren al argumento que originalmente esgrimiera Tito Livio al inicio de su historia: que ninguna comunidad regida por un rey tiene derecho a ser considerada como libre.

[...]

“[Esos autores] Llegan a la conclusión de que la única forma de gobierno que permite la defensa adecuada de la libertad pública es un tipo de autogobierno republicano [...] no sólo se autodefinen de manera inequívoca como republicanos, sino que afirman también inequívocamente que sólo una república puede ser un Estado libre.” (Skinner, 2004a, pp. 40–41)

Los eventos suscitados en Inglaterra a mediados del siglo XVII, particularmente la caída del monarca, la instauración de la república y la posterior creación del protectorado con Oliverio Cromwell a la cabeza, fueron el marco en que se produjeron múltiples opiniones cuyo tema principal eran las distintas formas de gobierno. Empero, también comenzaron a manifestarse opiniones respecto de las libertades de los ciudadanos al interior del Estado, particularmente, como réplica a la postura hobbesiana, de que lo importante era la libertad de éste y no la de aquéllos.

“El temor, cada vez mayor, de que la búsqueda de gloria fuera del país pudiera suponer el fin de la libertad dentro de las fronteras, condujo a que tanto Harrington como sus colegas se transformasen en críticos vehementes del protectorado de Cromwell, a la vez que modificaba su opinión sobre las grandes ventajas que ofrecían los regímenes republicanos. En lugar de celebrar la capacidad de los Estados libres para alcanzar gloria y grandeza, comenzaron a prestar una especial atención a la capacidad de tales regímenes para garantizar y fomentar las libertades de sus ciudadanos.

“Éste siempre había sido un tema secundario en los escritos de la Antigüedad y el Renacimiento. ‘El beneficio común de vivir en un Estado libre’, según Maquiavelo, ‘es poder disfrutar de la libertad personal libremente y sin temor’. A lo cual añadía, con un ánimo propio de Salustio, que la razón por la que los países que viven en libertad logran siempre grandes ganancias es que ‘todos saben no sólo que han nacido en estado de libertad y no de esclavitud, sino también que pueden alcanzar mediante su propia virtud posiciones importantes’.

Éste es el alegato que los autores neorromanos de la república inglesa convirtieron en el punto central de su pensamiento sobre los Estados libres [...]” (Skinner, 2004a, pp. 46–47)

De este modo, se dio un giro de gran importancia en la historia del pensamiento político; pues la libertad del Estado no solamente tiene que manifestarse hacia el exterior como idea de no encontrarse dominado por otro Estado y al interior mismo como libertad de los ciudadanos frente al soberano, sino que también se le atribuye la característica de ser garante de las libertades de los ciudadanos al interior de la propia comunidad: “La conclusión principal a la que llegan estos autores es que sólo se puede disfrutar plenamente de la libertad civil cuando se vive como ciudadano de un Estado libre” (Skinner, 2004a, p. 47).

Resulta importante recordar que la fuente original de tensiones entre la monarquía y el parlamento ingleses fueron la falta de recursos económicos de la corona y la imposición de impuestos abusivos y confiscaciones a los súbditos, “[e]sto hacía al rey responsable del uso de la fuerza coactiva de la ley para privar a los súbditos de una de las libertades civiles fundamentales, lo que de acuerdo con Milton había sido correctamente interpretado como un intento esclavizador por parte de un gobierno tiránico” (Skinner, 2004a, p. 48).

Los abusos pusieron de manifiesto, según los autores neorromanos, que la libertad no se pierde por aquéllos, sino que se encuentra perdida desde que los ciudadanos toleran que sus libertades dependan de la voluntad de un soberano, lo cual los coloca en un estado de dominación permanente:

“[...] la tesis en que los autores neorromanos insisten fundamentalmente es que no es en absoluto necesario sufrir este tipo de coacción abierta [impuestos abusivos y confiscaciones] para perder la libertad civil. También se dejará de ser libre si se cae en un estado de dependencia o sujeción política, que implica el riesgo de ser privado de la vida, libertad o bienes mediante el uso de la fuerza o la coacción por parte del gobierno” (Skinner, 2004a, pp. 48–49).

Entre otros resultados, se consolida así la idea que un siglo después sería bandera de las revoluciones francesa y de independencia de los Estados Unidos, recogida en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y en la mayoría de las constituciones de los siglos venideros:

“Por lo tanto, se sostiene como consecuencia que si un ciudadano desea mantener su libertad debe asegurarse de vivir en un sistema político en el que no exista ningún elemento de poder discrecional y, por ende, ninguna posibilidad de que los derechos civiles dependan de la buena voluntad del gobernante, de un grupo en el poder o de cualquier otro representante del Estado. En otras palabras, se debe vivir en un sistema en el que el poder único de la promulgación de las leyes resida en el pueblo o en sus representantes acreditados, y en el que todos los individuos que forman el cuerpo político—gobernantes y ciudadanos por igual— estén sometidos y sin distinción a las leyes que decidan imponerse a sí mismos.” (Skinner, 2004a, p. 51)

Tal postura también marcó la diferencia más importante que el pensamiento republicano sostiene con el pensamiento liberal, según Skinner. Mientras que éste se concentra en la idea de la libertad como no interferencia en las libertades de los ciudadanos y sólo se opone al uso injustificado de la fuerza o de la coacción, aquél sostiene que la simple situación de dominación implica vivir sin libertad:

“[...] Lo que los autores neorromanos repudian avant la lettre es el supuesto clave del liberalismo clásico en cuanto a que la fuerza o la amenaza coactiva de su uso constituyen las únicas formas de coacción que interfieren con la libertad individual. Los autores neorromanos insisten, en cambio, en que vivir en una condición de dependencia es ya en sí mismo fuente de restricciones y una forma de restricción. El reconocimiento de que se vive en esa condición sirve para limitar el ejercicio de algunos derechos civiles. Por eso los autores neorromanos insisten, a pesar de lo que diga Paley, en que vivir en tal condición es ver disminuida no sólo la seguridad de ser libre, sino la libertad misma.” (Skinner, 2004a, p. 56)

La evolución de los acontecimientos hizo que los autores neorromanos perdieran importancia y que, en su lugar, tomara primacía el liberalismo clásico cuya bandera principal, extraída del pensamiento lockeano, era la mínima intervención del Estado en las libertades de los ciudadanos (libertad negativa, como no intromisión). Esto llevó incluso a postular en la Inglaterra de finales del siglo XVII y principios del XVIII que la forma de gobierno no era relevante, con tal de que se respetaran las libertades básicas de los súbditos: “[...] la libertad individual no tiene ninguna relación necesaria con la forma de gobierno, ya que es perfectamente posible que una legislatura representativa ‘interfiera en la libre acción de los individuos más que un monarca absoluto’”. (Skinner, 2004a, p. 64)

Sin embargo, la idea liberal de la menor interferencia, también encerraba la noción de que el ciudadano no tiene que involucrarse —si no lo desea— en los asuntos de la comunidad, porque ello constituye también una forma de coacción que interfiere en sus libertades básicas; según esta visión, no se puede obligar a un ciudadano a participar. Skinner sostiene que los republicanos, por lo contrario, pugnaron por la noción de que los ciudadanos deben identificar su propio interés con el interés de la comunidad:

“Siguiendo este diagnóstico de las dos principales amenazas al mantenimiento de la libertad republicana, el otro interés principal de todos estos escritores consiste en sugerir cómo pueden conservarse mejor las ideas tradicionales de las ciudades-repúblicas. La respuesta básica que dan es muy sencilla: el pueblo debe dejar aparte todo interés personal y seccional, y aprender a equiparar su propio bien con el bien de su ciudad.” (Skinner, 1986a, p. 64)

Además, reconoce uno de los aspectos centrales sobre el que descansa el pensamiento republicano: El ciudadano, para ser verdaderamente libre, debe gozar de la libertad de participar en la forma de gobierno; pero esta libertad también lo obliga a participar, en una situación que al pensamiento liberal le parece paradójica.

“...Los escritores que estamos considerando dan a esto una respuesta que, al ser desarrollada por los humanistas del Renacimiento Italiano, echó los fundamentos de una de las grandes tradiciones intelectuales dedicadas al análisis de la virtud y la corrupción en la vida cívica. Podemos decir que, en la evolución de la teoría política moderna, ha habido dos principales enfoques a este tema: uno de ellos insiste en que el gobierno es eficaz siempre que sus instituciones sean fuertes; y corrompido cuando su maquinaria no funciona de la manera adecuada. (El más grande partidario de esta opinión es Hume).

El otro enfoque considera por contraste, que si los hombres que guían las instituciones del gobierno son corrompidos, no puede esperarse que las mejores instituciones posibles los cambien o limiten, mientras que si los hombres son virtuosos, la salud de las instituciones será cuestión de importancia secundaria. Ésta es la tradición (cuyos más grandes representantes son Maquiavelo y Montesquieu) según la cual no es tanto la maquinaria del gobierno cuanto el espíritu apropiado de los gobernantes, el pueblo y las leyes el que, ante todo, debe sostenerse. Y es esta segunda opinión la que podemos decir que los primeros escritores retóricos compartieron, y aun que por primera vez introdujeron en los principios del pensamiento político moderno.” (Skinner, 1986a, p. 65)

En efecto, este planteamiento involucra una paradoja aparente porque el ciudadano, al ser libre desde el punto de vista político, se ve impelido a involucrarse, aunque no quiera, en los asuntos de la comunidad política, cuestión de la que no tendría que preocuparse en un régimen político que no le reconozca esa libertad. Skinner nos plantea entonces la forma de resolver esta situación:

“Ahora retomo las dos tesis sobre la libertad política que, a la luz de estos supuestos, tienden a ser estigmatizadas como confusas. La primera tesis

relaciona la libertad con el autogobierno, y en consecuencia vincula la idea de libertad personal, de una manera aparentemente paradójica, con la de servicio público. De acuerdo con la reciente elaboración de Charles Taylor, la tesis es que sólo podemos ser libres dentro de «una sociedad con cierta forma canónica que incorpore la noción de un verdadero autogobierno». Si deseamos garantizar nuestra propia libertad individual, se desprende que debemos dedicarnos con el mayor tesón posible a una vida dedicada al servicio público, y por ende a cultivar las virtudes cívicas necesarias para participar de la manera más efectiva en la vida política. [...]» (Skinner, 2004b, p. 95)

Luego entonces, si el ciudadano no tiene la libertad de autogobernarse no es libre, aunque su comunidad lo sea respecto de otras; si tiene esa libertad, pero no la ejerce, corre el riesgo de que se cancele, quedando entonces compelido a practicar las virtudes ciudadanas, so riesgo de que, de no hacerlo, su libertad puede degradarse o incluso perderse. La libertad cívica, por consecuencia, se constituye en una libertad a la que, curiosamente, el ciudadano se encuentra obligado.

Si se retoma el hilo de lo hasta aquí expuesto, puede advertirse que el problema radica en el enfoque que se quiera dar a la idea de libertad. Si se parte desde el punto de vista de un individuo, la libertad no puede significar otra cosa que se le permita realizar lo que le indique su voluntad o no se le coaccione para realizar lo que no desee hacer. Lo mismo puede decirse de una comunidad política, aunque la dimensión cambia respecto de quien o quienes pueden afectar su libertad que en el caso serían otras comunidades.

En suma, se establece entonces un equilibrio dinámico que requiere de varias condiciones para que, tanto el Estado como el individuo, gocen de libertad, al menos:

- a) El individuo solamente puede ser libre en un Estado libre. La situación de servidumbre de un Estado, implica que, en automático, el individuo no goce de libertad (no obstante que el Estado dominante pudiera ser benévolo, en tanto que existe una situación de dominio respecto de los súbditos del Estado dominado).

- b) La libertad respecto de la comunidad política se da en la medida en que los individuos tienen la capacidad de autogobernarse y en las leyes que ellos mismos se den se establezcan las salvaguardas necesarias a las libertades básicas.
- c) La libertad cívica implica la posibilidad de actuar políticamente, pero también la obligación de hacerlo, a fin de mantener las libertades fundamentales.

Cabe agregar como reflexiones finales que, Skinner lanza dos advertencias sobre la libertad: “[...] si deseamos maximizar nuestra propia libertad individual, debemos dejar de depositar nuestra confianza en los príncipes, y en cambio hacernos cargo de la arena pública nosotros mismos [...y...] a menos que pongamos nuestros deberes por delante de nuestros derechos, debemos esperar un cercenamiento de estos últimos” (Skinner, 2004b, pp. 113–114).

2.3 El pensamiento de Robert Alexy: validez y corrección moral del derecho.

Al abordar el estudio del derecho en *El Concepto y la Validez del Derecho*, Robert Alexy expone que el problema central de la polémica acerca de ese concepto es la relación entre el derecho y moral, alrededor de la cual se han generado dos posiciones básicas: la positivista y la no positivista (Alexy, 1994, p. 13).

El connotado jurista alemán explica que las teorías positivistas se caracterizan por sostener la “tesis de la separación”, la cual sostiene que el derecho debe definirse sin incluir elemento moral alguno, posición que, a su vez, entraña que sólo haya dos elementos definitorios: el de la legalidad conforme al ordenamiento o “legalidad dotada de autoridad” y el de la eficacia social, los cuales, a su vez, generan diversas variantes del positivismo conforme a la interpretación y al peso que se dé a cada uno de estos elementos. Por su parte, las tesis no positivistas se distinguen por sostener la “teoría de la vinculación”, esto es, que el concepto del derecho debe definirse de tal forma que contenga elementos morales (Alexy, 1994, pp. 13–14).

Robert Alexy, sostiene que la defensa del positivismo se caracteriza por sustentar con éxito dos asertos, en tanto que el no positivista requiere refutar al menos uno de ellos:

“Un positivista que quiera defender la versión universal de la tesis de la separación con alguna posibilidad de éxito tiene que sostener dos pretensiones. Primero, tiene que negar cualquier relación conceptual necesaria entre el Derecho y la Moral en un nivel analítico; segundo, en el nivel normativo, tiene que sostener que hay mejores razones para una definición independiente de la Moral que para una definición que la incluya. El no positivista, por otra parte, tendrá éxito defendiendo la tesis de la conexión si puede refutar cualquiera de las dos tesis. Refutaría la primera tesis mostrando que existe alguna conexión (sic) conceptual necesaria entre el Derecho y la Moral, cualquiera que ésta sea. Tratar de hacer esto es especialmente atractivo por la importancia de los argumentos conceptuales.” (Alexy, 2002a, pp. 38–39)

Para estar en condiciones de exponer los puntos principales de la concepción Alexyano, se expresarán a continuación los principales aspectos de la teoría positivista.

Hans Kelsen, en su *Teoría pura del derecho* expresó que la pretensión que perseguía era la de explicar qué es y cómo es el derecho sin recurrir a algún elemento extraño al propio derecho y que, con tal propósito, debía prescindir de cualquier argumento que pretendiera responder a la pregunta de cómo debe ser el derecho:

“En cuanto teoría [pura del derecho] pretende, exclusiva y únicamente, distinguir su objeto. Intenta dar respuesta a la pregunta de qué sea el derecho, y cómo sea; pero no, en cambio, a la pregunta de cómo el derecho deba ser o deba ser hecho. Es ciencia jurídica; no en cambio, política jurídica.” (Kelsen, 1997, p. 15)

Conforme a esta idea, la construcción de una teoría del derecho, para ser pura, debería excluir cualquier explicación que condicionara la validez de una norma a su contenido moral o a su eficacia, de tal forma que la existencia misma de la norma en un ordenamiento jurídico, presupondría su validez:

“[...] Con el término ‘validez’ designamos la existencia específica de una norma. Cuando describimos el sentido, o el significado, de un acto que instituye una norma, decimos que, con el acto en cuestión, cierto

comportamiento humano es ordenado, mandado, prescripto, preceptuado, prohibido; o bien, admitido, permitido, autorizado.” (Kelsen, 1997, p. 23)

A continuación, afirma que al estatuirse en una norma una conducta determinada se está implícitamente emitiendo un juicio en el que se asevera que la conducta prescrita es positiva o buena y la conducta contraria es negativa o mala:

“[...] El juicio de que una conducta fáctica es tal como debe ser, conforme a una norma objetivamente válida, es un juicio de valor, y, por cierto, un juicio de valor positivo. Significa que la conducta fáctica es ‘buena’. El juicio de que una conducta fáctica no es como debe ser, conforme a una norma válida, por ser lo opuesto de una conducta que corresponde a la de la norma, es un juicio de valor negativo. Significa que la conducta fáctica es ‘mala’, ‘malvada’.” (Kelsen, 1997, p. 30)

Sin embargo, Kelsen advierte que al ser las normas producto de la voluntad humana, la misma conducta puede ser considerada como buena o como mala en dos sistemas jurídicos distintos; ello, porque la prescripción de una conducta en un sistema jurídico no excluye la posibilidad de que en otro se ordene exactamente lo contrario, sin que pueda demostrarse racionalmente cuál de las dos normas es válida:

“[...] Así, la norma que prohíbe todos los casos de suicidio o la mentira, puede tener tanta validez como la norma que, en determinadas circunstancias, permite, o incluso directamente obliga, al suicidio o la mentira, sin que sea posible demostrar, por vías racionales, que sólo la una y no la otra, debe ser tenida como válida. Se puede considerar tanto a la una, como a la otra (pero no a ambas simultáneamente), como válidas.” (Kelsen, 1997, pp. 31–32)

Dicho autor rechaza las posturas iusnaturalistas en tanto que buscan fundar la validez de una norma y, pretenden la exclusión de la contraria, en la circunstancia de que la validez proviene de una autoridad sobrehumana, lo cual no puede considerarse en una teoría científica del valor porque, en su consideración, ésta sólo puede admitir las normas como establecidas por actos de voluntad humanos y los valores constituidos mediante ellos (Kelsen, 1997, p. 32).

Conforme a estos razonamientos, el derecho para Kelsen sólo puede ser entendido como un orden de la conducta humana constituido por un sistema de

normas cuya validez descansa en una norma fundante y como un orden coactivo que establece consecuencias negativas (sanciones) para las conductas socialmente indeseables:

“a) El derecho: orden de la conducta humana. Una teoría del derecho tiene, ante todo, que determinar conceptualmente su objeto. [...] si comparamos entre sí los objetos que, en los más variados pueblos, y en los más distintos tiempos, fueron designados como ‘derecho’, resulta por de pronto que todos aparecen como ordenamientos de la conducta humana. Un ‘orden’ es un sistema de normas cuya unidad ha sido constituida en cuanto todas tienen el mismo fundamento de validez; y el fundamento de validez de un orden normativo es —como veremos— una norma fundante de la cual deriva la validez de todas las normas pertenecientes al orden. Una norma aislada sólo es norma jurídica en cuanto pertenece a un determinado orden jurídico, y pertenece a un determinado orden jurídico cuando su validez reposa en la norma fundante de ese orden.” (Kelsen, 1997, pp. 44–45)

“b) El derecho: un orden coactivo. Otra nota común de los sistemas sociales designados como ‘derecho’ es que son órdenes coactivos en el sentido de que reaccionan con un acto coactivo (esto es: con un mal), con la privación de la vida, de la salud, de la libertad, de bienes económicos y otros, ante ciertas circunstancias consideradas indeseables, en cuanto socialmente perjudiciales, en especial ante conducta humana de este tipo; un mal que debe infligirse aun contra la voluntad del que lo padece, inclusive, de ser necesario, recurriendo a la fuerza física, es decir, coactivamente.” (Kelsen, 1997, pp. 46–47)

En este orden, afirma que la validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma, la cual es caracterizada como una norma superior en relación con una inferior; sin embargo, “...la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, como la búsqueda por la causa de un efecto. Tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema. Como norma suprema tiene que ser *presupuesta*, dado que no puede ser impuesta por una autoridad cuya competencia tendría que basarse en una norma aún superior (...) Una norma semejante, presupuesta como norma suprema, será designada aquí como norma fundante básica (*Grundnorm*)” (Kelsen, 1997, pp. 201–202).

De esta manera, en la visión kelseniana la validez de las normas jurídicas descansa en el hecho de que hayan sido emitidas por el órgano autorizado de

acuerdo con las normas de carácter superior del propio sistema jurídico, el cual se cierra sobre sí mismo por medio de la norma fundante básica que, en consecuencia, se erige en el último requisito de validez de todo el sistema.

Sobre esa línea de pensamiento positivista, el connotado jurista británico Herbert L. A. Hart, para explicar el concepto de derecho, utiliza como ejemplo a una sociedad sin legislatura, tribunales o funcionarios de ningún tipo a la que caracteriza como una estructura conformada con reglas primarias de obligación, las cuales, en su opinión, tienen tres defectos: carecen de certeza, tienen carácter estático y hay ineficiencia en la presión social ejercida para hacer cumplir las reglas (Hart, 2011, pp. 113–116).

Los remedios para estos tres defectos, según Hart, “...consisten en complementar las reglas *primarias* de obligación con reglas *secundarias* que son de un tipo diferente...” (Hart, 2011, pp. 116–117) de tal manera que “...el derecho puede ser caracterizado en la forma más esclarecedora como una unión de reglas primarias de obligación con esas reglas secundarias [...que...] especifican la manera en que las reglas primarias pueden ser verificadas en forma concluyente, introducidas, eliminadas, modificadas, y su violación determinada de manera incontrovertible.” (Hart, 2011, p. 117)

Así, para superar la falta de certeza del régimen de reglas primarias, se tiene “[...] la introducción de lo que llamaremos una ‘regla de reconocimiento’ (*rule of recognition*). Esta especificará alguna característica o características cuya posesión por una regla sugerida es considerada como una indicación afirmativa indiscutible de que se trata de una regla del grupo, que ha de ser sustentada por la presión social que éste ejerce ... Lo que es crucial es el reconocimiento de la referencia a la escritura o inscripción como *revestida de autoridad*, es decir, como la forma *propia* de resolver las dudas acerca de la existencia de la regla [...]” (Hart, 2011, pp. 117–118).

En este sentido, Hart rechaza la idea kelseniana de la norma fundante básica, pues considera que no deba ser presupuesta, sino que se encuentra en el hecho de la aceptación que se hace por parte del grupo de la pertenencia de una norma a un

sistema jurídico determinado y por ello la denomina “regla de reconocimiento”, en tanto que es una regla reconocida por dicho grupo y, particularmente, por los operadores jurídicos. En esa regla de reconocimiento es que encuentra la validez de las normas: “[...] en la operación simple de identificar una regla dada como poseedora de la característica exigida de pertenecer a una lista de reglas a la que se atribuye autoridad, tenemos el germen de la validez jurídica.” (Hart, 2011, p. 118)

Así, para Hart una regla primaria es válida y, por tanto, obligatoria desde el punto de vista jurídico, porque ha sido emitida conforme a lo determinado en las reglas secundarias, en tanto que éstas contienen la regla de reconocimiento y permiten verificar que aquélla pertenece al sistema, en tanto que fue emitida por una autoridad facultada conforme a normas aceptadas por la comunidad “[...]decir que una determinada regla es válida es reconocer que ella satisface todos los requisitos establecidos en la regla de reconocimiento y, por lo tanto, que es una regla del sistema. Podemos en verdad decir simplemente que el enunciado de que una regla particular es válida significa que satisface todos los criterios establecidos por la regla de reconocimiento” (Hart, 2011, p. 129).

Ahora bien, la principal objeción a las teorías positivistas consiste en que prescindir de la moral como elemento para la validez del derecho permite que cualquier norma, incluso una que fuera extremadamente injusta, sea válida, bastando para ello que sea emitida por el órgano formalmente autorizado, haciendo abstracción de su contenido.

Para refutar las tesis positivistas, Alexy sostiene que existe una conexión necesaria entre la moral y el derecho. En su análisis menciona que Otfried Höffe afirma que “...los sistemas normativos que no satisfacen determinados criterios fundamentales de la justicia no son sistemas jurídicos” y entre esos criterios se incluyen los principios de la seguridad colectiva y las prohibiciones de asesinar y robar que son dirigidos a toda la comunidad (Alexy, 1994, pp. 37–38).

Alexy sostiene que hay dos tipos de órdenes sociales que no pueden ser calificados como órdenes jurídicos: los órdenes absurdos y los órdenes depredatorios o de bandidos. Los primeros los caracteriza como aquellos cuyos

finos no son cognoscibles ni, por tanto, realizables; en tanto que los depredatorios o de bandidos los identifica como un grupo de sujetos armados que domina a los desarmados y en los que no hay regla alguna salvo que está permitido cualquier tipo de violencia. En este orden, los dominados cumplen las órdenes de sus dominadores únicamente por temor (Alexy, 1994, pp. 38–39).

Según Alexy, hay un momento en el que el orden depredatorio deja de ser funcional y los bandidos se preocupan por su legitimación, por lo que transforman el orden depredatorio en un orden de dominación y para ello acuden a una praxis reglada de la que afirman que es correcta porque sirve a un fin superior: el desarrollo del pueblo. De esta manera, se establecen ciertas reglas conforme a las que los actos de violencia son permitidos, lo cual implica que se traspase un umbral que caracteriza a este sistema como jurídico, ese umbral es que la praxis del sistema está enraizada en una “pretensión de corrección” que se hace valer frente a cualquiera (Alexy, 1994, pp. 39–40).

Esta pretensión de corrección tiene para Alexy una relevancia clasificatoria, esto es, constituye un elemento necesario para distinguir un sistema jurídico de uno meramente normativo, en tanto que si no se formula esa pretensión, no se está frente a un sistema jurídico; empero, en la práctica esto tiene poca relevancia porque prácticamente todo sistema normativo formula una pretensión de corrección, la diferencia se aprecia cuando esta pretensión no es satisfecha, cuestión que puede ser indiferente para un observador pero que puede advertirse con mayor claridad desde la perspectiva de un participante (por ejemplo, un juez que debe aplicar una norma), para quien la tesis de la separación (entre moral y derecho) es inadecuada y la de la vinculación es una tesis correcta, lo cual se demuestra con los argumentos de la corrección, de la injusticia y de los principios (Alexy, 1994, pp. 40–41).

El argumento de la corrección es explicado por Alexy en los términos siguientes:

“El argumento de la corrección constituye la base de los dos otros argumentos, es decir, del argumento de la injusticia y del argumento de los

principios. Afirma que tanto las normas aisladas y las decisiones judiciales aisladas como así también los sistemas jurídicos en tanto un todo formulan necesariamente una pretensión de corrección. Los sistemas normativos que no formulan explícita o implícitamente esta pretensión no son sistemas jurídicos. En este sentido, la pretensión de corrección tiene relevancia clasificatoria. Los sistemas jurídicos que formulan esta pretensión pero no la satisfacen son sistemas jurídicos jurídicamente deficientes. En este sentido, la pretensión de corrección tiene una relevancia cualificante. En el caso de las normas aisladas y de las decisiones judiciales aisladas, la pretensión de la corrección tiene una relevancia exclusivamente cualificante. Son jurídicamente deficientes si no formulan o no satisfacen la pretensión de corrección”. (Alexy, 1994, pp. 41–42)

Lo anterior implica que en la teoría alexyana la pretensión de corrección permite definir a un sistema normativo como sistema jurídico si y sólo si dicha pretensión está formulada; empero, si la pretensión es formulada pero no satisfecha, el sistema sigue siendo jurídico, pero jurídicamente deficiente.

Alexy reconoce que al argumento de la pretensión de corrección se ha opuesto la cuestión de qué pretensiones formula el derecho, lo cual constituye una cuestión empírica que implica que la relación entre corrección y derecho no es necesaria sino contingente. A ello Alexy responde que, si no existiera tal relación necesaria, podría haber normas del tipo “X es una república soberana, federal e injusta” que resulta ser absurda, no sólo por un evidente error, sino porque contraría una pretensión de corrección que, en este caso, es una pretensión de justicia (Alexy, 2010, pp. 32–33) y añade:

“Se ha objetado contra el argumento del artículo constitucional absurdo que la aprobación de una Constitución por una asamblea constituyente sería propia de un «tipo de ordenamiento jurídico de desarrollo histórico relativamente tardío». No sería posible ignorar que «determinadas pretensiones normativas» sólo «son inherentes» al Estado constitucional moderno, y que «por ello no pueden ser invocadas como criterios definitorios de un concepto de derecho de aplicabilidad universal». Es indudablemente cierto que el Estado constitucional moderno está relacionado con pretensiones que no pueden ser formuladas en todo ordenamiento jurídico. Sin embargo, la pretensión de corrección no forma parte de esas pretensiones especiales. Es una pretensión general vinculada con cualquier derecho. Lo mismo resulta de aplicación para la pretensión de justicia comprendida en ella. Como pretensión general o abstracta, la pretensión de justicia no apunta aún a una determinada concepción de justicia, sino sólo a

la correcta distribución de bienes y cargas y al correcto equilibrio, por ejemplo, entre culpa y pena, daño y reparación. La justicia abstracta no es otra cosa que la justicia en relación con la distribución y la compensación. Así como son diferentes los criterios de corrección de la distribución y la compensación, es universal la pretensión de que se distribuye y compense correctamente [...]” (Alexy, 2010, pp. 34–35)

Además de este ejemplo, para demostrar la necesidad de la pretensión de corrección en los fallos, Alexy acude al ejemplo de una sentencia absurda, en la que se resuelva algo como lo siguiente: “[...] Se condena al acusado, en virtud de una interpretación errónea del derecho vigente, a cadena perpetua.” (Alexy, 2010, p. 35)

Un enunciado de tal naturaleza resulta absurdo precisamente porque toda sentencia judicial contiene una pretensión de corrección implícita, que implica no sólo la corrección del y de sus argumentos, sino también la de las normas que aplica.

“Podría objetarse que todo esto no muestra todavía la necesidad de la pretensión de corrección. El absurdo sería evitable. Sólo habría que cambiar radicalmente la praxis y la autocomprensión del derecho existentes hasta la fecha. Si las constituciones hubiesen de ser interpretadas de una vez por todas exclusivamente como expresión de poder, voluntad y fuerza, y las sentencias judiciales como una mezcla de emoción, decisión y mandato, desaparecería de nuestros ejemplos la pretensión de corrección, así como la contradicción y, con ello, el absurdo. La pretensión de corrección sería sustituida por algo parecido a una pretensión de poder. Quedaría, por cierto, un resto de singularidad. No obstante, ésta sería explicable, porque una praxis en la cual sólo importasen el poder, la voluntad y la decisión quedaría más allá de las categorías de lo justo y lo injusto, lo correcto y lo incorrecto [...]” (Alexy, 2010, p. 37).

Dicho autor continúa su exposición examinando los argumentos de la injusticia y de los principios. El argumento de la injusticia se refiere a la conocida fórmula de Gustav Radbruch (“el derecho extremadamente injusto no es derecho”), que se traduce en que una norma aislada de un sistema jurídico pierde el carácter jurídico cuando traspasa un umbral de injusticia que la convierte en una “medida insoportable”. El argumento de la injusticia ha sido cuestionado de diversas maneras, las cuales Alexy agrupa temáticamente en los argumentos lingüístico,

claridad, efectividad, seguridad jurídica, relativismo, democracia, inutilidad y honestidad (Alexy, 1994, pp. 43–44).

El argumento lingüístico sostiene que no hay en el lenguaje una palabra para describir lo que es una norma cuando se dice que no es “derecho” por ser extremadamente injusta y, por tanto, no hay problema alguno en seguirla designando como tal, en tanto que sería contradictorio decir que la norma no es derecho si fue aprobada por el órgano autorizado para emitirla; a ello responde que desde el punto de vista de un juez que decida un caso en el que determine que una norma no es aplicable por ser extremadamente injusta, esa norma, aunque originalmente era derecho, dejó de serlo en el transcurso del procedimiento de aplicación por virtud del cual se le niega ese carácter (Alexy, 1994, pp. 47–48).

Conforme al argumento de claridad, a fin de evitar imprecisiones y arduas polémicas filosóficas, sería preferible decir que una norma es derecho, pero demasiado reprochable para merecer obediencia, que decir que una norma es extremadamente injusta y que por tanto no es derecho. Alexy sostiene que entender que una norma es extremadamente injusta es similar a entender que una norma es demasiado reprochable, por lo que no encuentra que pueda haber lugar a imprecisiones. Considera que este no es un problema de claridad sino de seguridad jurídica consistente en trazar la línea divisoria entre las normas extremadamente injustas de las que no lo son; por lo demás, sostiene que llevar el tema a una cuestión de obediencia, únicamente oculta el problema subyacente, ya que el problema de una norma extremadamente injusta es tanto un problema ético como un problema jurídico (Alexy, 1994, pp. 48–50).

El argumento de la efectividad, sostiene que es ingenuo suponer que una definición no positivista del derecho pueda tener alguna eficacia en contra de la injusticia legal e incluso pudiera dificultar la lucha contra la injusticia por el peligro de que al identificar moral y derecho puede asumirse una postura acrítica del sistema jurídico. Esta objeción fue sostenida por Kelsen en los términos siguientes:

“La tesis de que el derecho, por su naturaleza, es moral; es decir, que sólo un sistema social moral es derecho, no es repudiada por la Teoría pura del

derecho únicamente porque implique presuponer una moral absoluta, sino también porque, en sus aplicaciones de hecho, a través de la ciencia jurídica dominante en una determinada comunidad jurídica, conduce a una legitimación acrítica del orden coactivo estatal constitutivo de esa comunidad [...] Puesto que no corresponde a la ciencia jurídica legitimar al derecho; no tiene por qué justificar en forma alguna —sea mediante una moral absoluta, o sólo a través de una moral relativa— el orden normativo que sólo debe conocer y describir.” (Kelsen, 1997, pp. 81–82)

A esta objeción, Alexy replica que, efectivamente, sería válida si se sostuviera que una norma tiene carácter jurídico cuando su contenido concuerda con la moral y de ello se concluyera que toda norma, por estar en un ordenamiento jurídico, es moral; empero, la tesis no positivista no sostiene una coincidencia sustancial entre moral y derecho, sino que, de acuerdo a la fórmula radbruchiana, la norma jurídica pierde ese carácter únicamente cuando la contradicción entre moral y derecho es extrema, lo que permite sostener una postura crítica hacia las normas extremadamente injustas. Tal posición puede sustentarse en la idea de que el umbral a partir del cual las normas son extremadamente injustas se fije por exigencias morales mínimas, como es el caso del derecho humano elemental a la vida y a la integridad física.

Por otra parte, Alexy coincide en que la posición no positivista pudiera ser efectiva ante la injusticia legal, pero de igual manera la posición positivista tampoco sería efectiva, en tanto es difícil suponer que las definiciones teórico-jurídicas o iusfilosóficas pudieran modificar la realidad; sin embargo, considera que la posición no positivista al menos ofrece la posibilidad de que a través de la praxis jurídica haya una mejor resistencia a un régimen injusto y ofrecer incentivos a los operadores jurídicos para no participar de la injusticia o al menos reducirla, en la perspectiva de que ese régimen puede caer (Alexy, 1994, pp. 53–56).

Respecto al argumento de la seguridad jurídica, éste aduce que la tesis de la vinculación entre moral y derecho pone en peligro la seguridad jurídica. A ello Alexy responde que, efectivamente, esta tesis puede implicar una pérdida de seguridad jurídica, en tanto que hay casos en que no se puede saber con total certeza si se da o no una injusticia extrema; no obstante, considera que estos casos son mínimos

y que, igualmente, hay muchos casos, en que la injusticia es tan evidente que no hay tal peligro. Además, también argumenta que la seguridad jurídica es un valor importante, pero no es el único y, por tanto, también tiene que ser sopesado con el valor de la justicia material (Alexy, 1994, pp. 57–58).

En otro orden, el argumento relativista agudiza el argumento de la seguridad, al afirmar que es difícil distinguir entre la injusticia extrema y la no extrema, de tal manera que no es posible ningún juicio sobre la justicia que pueda fundamentarse racionalmente o a partir de conocimiento objetivo. Al respecto, Kelsen afirma:

“La exigencia, formulada presuponiendo una doctrina relativista de los valores, de separar derecho y moral, y también, derecho y justicia, sólo significa que cuando se evalúa un orden jurídico como moral o inmoral, justo o injusto, expresando así la relación del orden jurídico con uno de los muchos sistemas morales posibles, y no con ‘la’ moral, sólo afecta un juicio de valor relativo, no absoluto, y expresa que la validez de un orden jurídico positivo es independiente de su correspondencia, o de su falta de correspondencia con cierto sistema moral [...] Es evidente que una moral puramente relativa no puede cumplir la función, consciente o inconscientemente, requerida de proveer de un patrón absoluto para la evaluación de un orden jurídico positivo. Pero patrón semejante no cabe encontrarlo en el camino del conocimiento científico. Ello no significa, empero, que no exista patrón alguno. Cada sistema moral puede servir como patrón semejante, Pero es necesario tener conciencia, cuando se juzga la conformación de un orden jurídico positivo como ‘moral’, como bueno o malo, justo o injusto, que el patrón es relativo, que no está excluida otra evaluación a partir de otro sistema moral; que cuando se considera un orden jurídico como injusto, conforme al patrón de un sistema moral, el mismo orden jurídico puede ser estimado justo, ateniéndose al patrón de otro sistema moral” (Kelsen, 1997, pp. 79–80).

Para responder a esta objeción, Alexy apela a la existencia de una ética rudimentaria no relativista, conforme a la cual, gracias a la experiencia histórica y a un consenso amplio, se ha elaborado un conjunto firme de derechos humanos y civiles respecto de los cuales sólo puede oponerse un escepticismo intencional; en estas condiciones, sería muy difícil que un operador jurídico —particularmente un juez— sostuviera una posición que apelara a una moral distinta a la alcanzada en ese consenso (Alexy, 1994, pp. 59–60).

Con relación al argumento de la democracia, éste plantea el peligro de que el juez invocando razones de justicia se oponga a decisiones del legislador democráticamente legitimado. Alexy contesta que la postura no positivista niega carácter jurídico sólo en los casos de extrema injusticia y que, además, tendría que aceptarse que el legislador no esté sujeto, por vía de control judicial, a observar los derechos fundamentales (Alexy, 1994, p. 61).

En lo relativo al argumento de la inutilidad, se basa en el supuesto de que después del derrumbe de un régimen injusto, el legislador podría eliminar la injusticia legal a través de una ley retroactiva sin que sea necesario que un juez expulse la norma del orden jurídico por ser extremadamente injusta. Robert Alexy contesta que, por una parte, ello no sería posible en el ámbito del derecho penal porque violaría el principio *nulla pena sine lege*, y que, además, el juez tendría que dictar una sentencia injusta para provocar la acción del legislador, lo cual contradice el principio de pretensión de corrección (Alexy, 1994, pp. 62–63).

El argumento positivista de honestidad se construyó a partir del caso decidido en 1949 que esencialmente consistió en que una mujer fue declarada culpable de privación ilegal de la libertad porque durante el régimen nacionalsocialista denunció a su esposo por haber formulado comentarios despectivos sobre Hitler, lo que provocó que lo detuvieran y enjuiciaran conforme a las normas que prohibían esas manifestaciones. Con base en estos antecedentes, Hart enderezó una crítica sosteniendo que tendría que haberse dejado sin castigo a la mujer (por no haber ley que sancionara la conducta) o haberse emitido una ley retroactiva que castigara su proceder, lo cual al menos hubiera tenido el mérito de la honestidad, pero que implicaría renunciar a un principio relevante en cualquier sistema jurídico.

Alexy reconoce que este argumento es el más fuerte contra la tesis no positivista, pero sostiene que no la derrumba; para explicar su postura, Alexy afirma que si la injusticia de las normas era tan evidente que podía ser reconocida por cualquiera al momento en que ocurrieron los hechos, no puede hablarse de retroactividad encubierta, en tanto que la mujer sancionada podía reconocer la injusticia extrema de la norma y las normas extremadamente injustas no pueden

considerarse como derecho; por tanto, la conclusión es que puede declararse que esas normas no formaban parte del orden jurídico.

En consecuencia, las normas jurídicas extremadamente injustas no pueden conducir a la exclusión de la punibilidad de la mujer y, de esta manera, en opinión de Alexy no se modificó retroactivamente la situación jurídica y no hay retroactividad encubierta ni falta de honestidad (Alexy, 1994, pp. 65–67). Cabe acotar que este razonamiento parte de la premisa de que la mujer sancionada hizo un uso malicioso de la norma jurídica para lograr que detuvieran y enjuiciaran a su esposo, de tal manera que en esa circunstancia puede explicarse que no se considere como un excluyente de punibilidad.

Alexy precisa que “la aplicación del argumento de la injusticia a un sistema jurídico como un todo no conduce a consecuencias que van más allá de las consecuencias de su aplicación a normas aisladas”; ello porque aún en el supuesto de la falta de carácter jurídico de las normas sustantivas básicas de un sistema jurídico, muchas normas no tienen el carácter de ser extremadamente injustas y, por tanto, expulsarlas del sistema implicaría una pérdida considerable de seguridad jurídica, la cual sólo es aceptable en casos de normas extremadamente injustas (Alexy, 1994, pp. 69–73).

Ahora bien, por lo que se refiere al argumento de los principios, éste se apoya en la afirmación —que comparte con los positivistas— de que el derecho tiene una estructura abierta “[e]l punto de partida lo constituye una noción de metodología jurídica sobre la que existe amplio acuerdo entre positivistas y no positivistas. Todo derecho positivo tiene, como dice Hart, una estructura abierta (*open texture*). (...) Los casos que caen dentro del ámbito de apertura pueden denominarse, según una terminología generalizada, «casos dudosos»” (Alexy, 2010, pp. 39–40).

Conforme a las teorías positivistas, el juez quedaría autorizado por el derecho positivo para crear nuevo derecho sobre la base de pautas extrajurídicas, en tanto que, conforme al argumento de los principios, sostenido por los no positivistas, el juez “está jurídicamente ligado y lo está de una manera que crea una vinculación necesaria entre el derecho y la moral” (Alexy, 1994, p. 74).

A este respecto sostiene que en todo sistema jurídico hay reglas y principios. Las primeras son mandatos definitivos y su forma de aplicación característica es la subsunción; en tanto que los principios son “mandatos de optimización”, en tanto que ordenan que algo se realice “en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas [...] esto significa que los principios dependen de y requieren ponderación.” A partir de esta distinción teórica, puede llegarse hasta la conexión necesaria entre derecho y moral, a través de tres tesis que Alexy denomina como “tesis de la incorporación”, “tesis moral” y “tesis de la corrección” (Alexy, 1994, p. 75).

Primeramente, la “tesis de la incorporación” sostiene que todo sistema jurídico desarrollado —pone como ejemplo el caso de la República Federal de Alemania— “[...] incorpora los principios fundamentales del derecho natural y racional y de la moral moderna del derecho y del Estado como principios del derecho positivo”, como son los principios de la dignidad de la persona, de la libertad, de la igualdad, del Estado de derecho, la democracia y el Estado social (Alexy, 1994, p. 76).

Desde el positivismo puede alegarse que la incorporación de principios en un sistema jurídico, a fin de cuentas, es una cuestión del derecho positivo y que ello no demuestra una conexión necesaria entre derecho y moral. Alexy responde a esta cuestión que no es “si sólo algunos sistemas jurídicos poseen normas con estructura de principios, sino si todos los sistemas las poseen necesariamente” (Alexy, 1994, p. 76), cuestión que en su opinión se demuestra si los casos dudosos son resueltos por los jueces mediante una ponderación, lo que demuestra que en el mismo sistema existen razones opuestas para una decisión y, por tanto, estas razones son principios o se apoyan en ellos (Alexy, 1994, p. 77).

Además, sostiene que todo fallo judicial encierra necesariamente una “pretensión de corrección”, la cual exige que “en todo caso dudoso se lleve a cabo una ponderación y, por lo tanto, se tomen en cuenta los principios cuando ello sea posible (...) Con ello se ve claramente que en todos los sistemas jurídicos en los que existen casos dudosos, en los que la ponderación es relevante, ella está exigida

jurídicamente y, por lo tanto, también lo está la consideración de principios” (Alexy, 1994, p. 77).

No obstante, la demostración de que en todo sistema jurídico desarrollado necesariamente hay normas con la estructura de principios, no lleva a una conexión necesaria entre derecho y moral, porque subsiste la objeción positivista en el sentido de que la incorporación de esos principios obedece justamente a su positivización en normas jurídicas. Al respecto, Alexy argumenta que se debe distinguir entre dos versiones de la conexión entre derecho y moral: la débil, a la que también llama “tesis moral”, que postula que hay una conexión necesaria entre el derecho y “alguna” moral; y la fuerte, que establece una conexión necesaria entre el derecho y la moral “correcta” (Alexy, 1994, p. 79).

Según Alexy, la “tesis moral” es válida “[...] si entre los principios que hay que tomar en cuenta en los casos dudosos a fin de satisfacer la pretensión de corrección siempre se encuentran algunos que pertenecen a alguna moral” y afirma que en los casos dudosos no es posible obtener una respuesta a partir del “material dotado de autoridad previamente dado”, sino que, por razones prácticas, el juzgador acude a los principios relevantes, entre los que “(...) se encuentran siempre también aquellos que pertenecen a alguna moral (...) sea ésta correcta o no” (Alexy, 1994, pp. 79–80).

Desde luego, esta conclusión resuelve el tema de la conexión necesaria entre moral y derecho, pero como el propio Alexy apunta, constituye una posición débil, pues sirve de muy poco afirmar que hay tal conexión si de ello no se derivan consecuencias relevantes, en particular, respecto de la realización de valores como el de la justicia o el de servir de sustento a una determinación que declare inaplicable una norma por ser extremadamente injusta.

Más aún, esta tesis llevaría a la posibilidad de que el derecho se sustente en una cualquier moral, incluso una que sea incorrecta, pero que no puede percibirse como tal porque, por definición, todo sistema jurídico incorpora valores positivos y la moral que lo sustenta, sería incuestionable. Kelsen ya había apuntado esta deficiencia respecto de la conexión entre moral y derecho al sostener que:

“Si se admite que el derecho, por su naturaleza, es moral, entonces carece de sentido exigir, presuponiendo un valor moral absoluto, que el derecho deba ser moral. Exigencia semejante sólo tiene sentido —y sólo entonces la moral así presupuesta configura un patrón axiológico para el derecho— si se acepta la posibilidad de un derecho inmoral, moralmente malo; si la definición del derecho, por lo tanto, no incorpora el elemento de un contenido moral [...] La exigencia de distinguir el derecho de la moral, el derecho de la justicia, significa que la validez de un orden jurídico positivo es independiente de la validez de esa única moral absoluta exclusivamente válida, de esa moral de las morales [...]” (Kelsen, 1997, p. 79).

Alexy se hace cargo de este tema, sin recurrir a la idea de una moral única o absoluta, sino a partir de la idea de la moral correcta: “[...] cuando se afirma que hay una conexión necesaria entre derecho y moral, lo que por lo general se quiere decir es que existe una conexión necesaria entre el derecho y la moral correcta [...]”. A esta tesis la denomina como “tesis de la corrección” (Alexy, 1994, p. 81).

Esta tesis señala, no tiene problema alguno cuando se trata de principios del derecho positivo que tienen un contenido que está permitido moralmente -como los principios básicos de la Ley Fundamental alemana-, en tanto que, al ser mandatos de optimización, “exigen la realización aproximada de un ideal jurídico”, de donde se concluye que “los sistemas jurídicos cuyos principios jurídico-positivos tienen un contenido moralmente exigido o al menos moralmente admisible, existe una conexión necesaria entre el derecho y la moral correcta” (Alexy, 1994, pp. 81–82).

A este respecto, debe tenerse presente que esta posición puede no ser válida para todos los sistemas jurídicos, lo cual se aprecia a partir de la existencia de sistemas jurídicos que tengan principios opuestos o no admisibles (como el sistema jurídico del nacionalsocialismo que contiene principios como el del líder y el de la raza); a ello, Alexy replica que “[...]a pretensión de corrección implica una *pretensión de fundamentabilidad* [...]” que implica que “[...] no se limita a que el juicio sea fundamentable en el sentido de alguna moral y en esta medida sea correcto sino que se extiende a la afirmación de que el fallo es correcto en el sentido de una moral fundamentable y, por lo tanto, de una moral correcta.” (Alexy, 1994, p. 82)

Por tanto, principios como el de la supremacía racial, no satisfacen la pretensión de corrección, en tanto que no satisfacen tampoco “las exigencias

mínimas de una fundamentación racional” porque no responden al más estricto conocimiento científico, sino que son empíricamente falsas:

“La conexión cualificante o débil [...] no conduce a una conexión necesaria del derecho con una determinada moral concreta designada como correcta, pero sí a una conexión necesaria del derecho con la idea de una moral correcta en el sentido de una moral fundamentada. Esta idea no es, en modo alguno, vacía. Su vinculación con el derecho significa que al derecho pertenecen no sólo las reglas especiales de la fundamentación jurídica, sino también las reglas generales de la argumentación moral, pues lo que es correcto en el ámbito de la moral, lo es en virtud de estas reglas. Más allá de ello, la idea de una moral correcta tiene el carácter de una idea regulativa en el sentido de un objetivo al que hay que aspirar [...]” (Alexy, 1994, pp. 84–85)

En síntesis, Alexy reafirma el postulado de la corrección moral a partir de la idea de que la pretensión de corrección debe ser satisfecha porque el derecho tiene como fin la consecución de la justicia:

“[...] si la pretensión de corrección ha de ser satisfecha, debe concederse prioridad y un papel relevante a la cuestión de la correcta distribución y de la correcta compensación. Las cuestiones de la correcta distribución y de la correcta compensación son cuestiones de justicia. Y las cuestiones de justicia son cuestiones morales. Con ello, la pretensión de corrección establece una conexión metodológica o teórico-argumentativa necesaria entre derecho y moral. La pretensión de corrección jurídica no es en modo alguno idéntica a la pretensión de corrección moral, pero incluye una pretensión de corrección moral.” (Alexy, 2010, pp. 40–41).

2.4 Las restricciones al ejercicio de los Derechos Humanos

Independientemente de la postura que se adopte, existe consenso respecto de que los Derechos Humanos, con excepción de los relativos a no ser torturado o sujeto a penas crueles, inhumanas o degradantes, no tienen carácter absoluto e ilimitado.³⁰ Tal como se apuntó en el capítulo anterior, la normalidad debe ser el ejercicio pleno de estos derechos, en tanto que su suspensión o sus restricciones deben encontrarse plenamente justificadas.

³⁰ Criterio sostenido, entre otros, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párr. 174).

Las restricciones en sentido amplio³¹ al ejercicio de los Derechos Humanos pueden ser de dos tipos: las que se identifican como suspensión y las que se denominarán, para efectos de esta investigación, como restricciones en sentido estricto. Tanto la suspensión como la restricción en sentido estricto de los Derechos Humanos, se encuentran previstas y reguladas a nivel constitucional y convencional; y, aunque ambas coinciden en ser limitaciones al ejercicio de estos derechos, obedecen a situaciones diversas y también tienen diferentes efectos, por lo que, a continuación, se hará referencia a ellas por separado.

2.4.1 La suspensión de garantías

En el Capítulo IV de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, intitulado “Suspensión de garantías, interpretación y aplicación”, se incluyen el precepto relativo a la suspensión de garantías, así como las normas de interpretación y aplicación de los derechos reconocidos en la propia Convención, entre las que se encuentran las relativas a su restricción, lo que implica que ambas figuras tienen un tratamiento diferente.

La “suspensión de garantías”, tal como se prevé en el artículo 27 de la Convención, refiere a los casos en que los Estados parte pueden suspender las obligaciones contraídas conforme a la propia Convención en caso de guerra, peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte. Esta suspensión no se caracteriza como suspensión de derechos sino, precisamente, como suspensión de obligaciones, porque por virtud de esta figura los Estados parte pueden dejar de cumplir las obligaciones que han contraído al tenor del artículo 1 de la Convención, en el sentido de respetar los derechos y libertades reconocidos en ésta, así como garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

³¹ Se utilizará el término “restricciones” en un sentido amplio para hacer referencia a las determinaciones que limiten u obstaculicen los derechos humanos, en la inteligencia de que se prefiere este término al de “intervención” usada por otros autores (Escobar Roca, 2005, pp. 105–119), en virtud de que ese término no ha sido usado con frecuencia en nuestro medio y tiene una connotación más amplia a la que se relaciona con la presente investigación.

El texto convencional en análisis limita las posibilidades de esta suspensión a que las disposiciones asumidas por el Estado parte no sean incompatibles con otras obligaciones impuestas por el derecho internacional y a que no impliquen discriminación alguna con motivo de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

De igual manera, en el párrafo segundo del artículo 27 de la Convención se prevé que, bajo ninguna circunstancia, podrán suspenderse los derechos humanos previstos en los artículos 3 (reconocimiento de la personalidad jurídica), 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 6 (prohibición de la esclavitud y servidumbre), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 12 (libertad de conciencia y de religión), 17 (protección a la familia), 18 (derecho al nombre), 19 (derechos del niño), 20 (derecho a la nacionalidad) y 23 (derechos políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Por su parte, el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que, en caso de situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte podrán adoptar disposiciones que suspendan las obligaciones contraídas en virtud de ese Pacto. En forma similar a la Convención, el Pacto dispone que las disposiciones se adoptarán en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, no ser incompatibles con otras obligaciones de derecho internacional, no entrañar discriminación y ser informadas por conducto del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas a los demás Estados parte.

Como se enumera en la Convención pero de manera más reducida, el párrafo 2 del mismo artículo del Pacto establece el catálogo de los derechos no suspendibles, a saber, los previstos en los artículos 6 (derecho a la vida), 7 (prohibición de torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes), 8, párrafos 1 y 2 (prohibición de la esclavitud y la servidumbre), 11 (prohibición de encarcelamiento por deudas de carácter civil), 15 (garantías de tipicidad y no retroactividad en

materia penal), 16 (garantía de reconocimiento de la personalidad jurídica) y 18 (libertades de pensamiento, de conciencia y de religión).

En resumen, a la luz del derecho convencional, la suspensión de garantías consiste en una medida jurídica extraordinaria, cuyas notas características son las siguientes:

- a) se origina en una situación de carácter extremo o extraordinario que pone en riesgo la independencia o la seguridad del Estado;
- b) autoriza al Estado la suspensión de sus obligaciones, lo que se traduce en la suspensión de las garantías de protección a los derechos previstos en el instrumento internacional;
- c) debe ser limitada, en tanto que debe ceñirse al lugar y tiempo estrictamente necesarios para enfrentar la situación y no puede establecer medidas discriminatorias ni afectar derechos humanos especialmente protegidos; y
- d) está sujeta a un procedimiento, en tanto que el Estado que suspenda garantías está obligado a notificarlo a los demás Estados parte, informando las disposiciones que haya suspendido y los motivos que suscitaron la suspensión, así como la fecha en que dé por terminada la misma.

Ahora bien, desde el punto de vista terminológico, existe una multiplicidad de vocablos para referirse a la figura de la suspensión de las garantías de protección a los derechos humanos.³² En el caso de México —con una redacción que se podría calificar como poco afortunada— en el artículo 29 de su Constitución General de la

³² Los doctores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Alfonso Herrera García dan cuenta de las diversas expresiones usadas en las constituciones latinoamericanas que incluyen las locuciones: “estado de sitio” (Argentina, Brasil y Honduras); “estado de excepción” (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela); “situación de excepción” (Chile); “estado de defensa” (Brasil); “estado de conmoción” (también usado en Colombia); “state of emergency” o “public emergency” (Barbados, Dominica, Grenada, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago) y “estado de urgencia” (Panamá), por mencionar las más representativas. (Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, 2017, p. 107)

República se hace alusión, indistintamente, a la posibilidad que tiene el Estado mexicano de “restringir o suspender” los derechos humanos.

La mezcla de los vocablos —restricción y suspensión— se dio con motivo de la reforma constitucional antes mencionada, pues en el texto original del artículo 29, incluidas las modificaciones previas a esa reforma,³³ únicamente se hacía referencia a la “suspensión de garantías” y no a la “restricción” (la alusión a los dos vocablos se encontraba en el artículo 1° del texto constitucional original, en el que se aludía, correctamente, a dos circunstancias distintas). El texto vigente de los artículos 1°, párrafo primero, y 29 constitucionales,³⁴ dice lo siguiente:

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

[...]

Artículo 29. *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.*

En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la

³³ Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de abril de 1981 y el 2 de agosto de 2007.

³⁴ El texto actual es prácticamente el mismo que el aprobado en la reforma del 10 de junio de 2011, la única modificación posterior fue la de la reforma del 10 de febrero de 2014 que eliminó del primer párrafo la obligación de que el Presidente de la República acordará la restricción o suspensión con los titulares de las Secretarías de Estado y el Procurador General de la República.

familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

Aunque los alcances de la presente investigación no permiten realizar un análisis pormenorizado del precepto constitucional, sí es conveniente destacar que esta redacción mejoró en varios aspectos a la que la precedía —con excepción de la ambigüedad ya apuntada entre los conceptos de “restricción” y “suspensión”—, en virtud de lo siguiente:

- a) Se estableció un procedimiento constitucional en el que los tres poderes de la Unión tienen participación, otorgando al Congreso de la Unión y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de decretar el cese de la suspensión de garantías, así como su inconstitucionalidad o invalidez, según el caso, lo cual acota su ejercicio discrecional por parte del Poder Ejecutivo, quien, además, queda impedido de hacer observaciones al decreto por el que el Congreso revoque la medida de suspensión, con lo que se otorga a este último órgano la decisión definitiva.

- b) Se incluyó un catálogo de derechos que no pueden ser objeto de suspensión, entre los que se incluyen los derechos políticos; este catálogo, se encuentra en armonía con la enumeración que hace el artículo 27, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, añadiéndose también la prohibición de la desaparición forzada y la tortura que forma parte de otros instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.
- c) Se dispuso que la suspensión debe ser debidamente fundada y motivada, además de ser proporcional al peligro al que se haga frente y sujetarse a los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
- d) Se reiteró que la suspensión puede hacerse en todo el país o en un lugar determinado y debe sujetarse a un tiempo limitado.

Indudablemente, es notoria la influencia del sistema interamericano de derechos humanos en la reforma de estas disposiciones constitucionales, siendo determinante el papel que ha jugado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a partir de la clarificación conceptual de la institución de la suspensión de garantías y de sus supuestos de procedencia (Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, 2017, p. 125).

La amplia enumeración de los derechos no susceptibles de suspensión que aparece en la Convención recogida en el texto constitucional mexicano, se explica conforme a “la lógica de conseguir una mayor extensión del ‘núcleo duro’ de los derechos inderogables en la región”, lo que ayudará “a consolidar una cada vez más extendida cultura jurídica interamericana del núcleo inderogable de los derechos humanos, lo que también coadyuva a la construcción de un *ius constitutionale commune* en la región” (Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, 2017, p. 125), cuyos principios fundamentales “son universales [...y...] se orientan al respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho” (Bogdandy, 2017, p. 149).

Es importante destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la suspensión de garantías se encuentra sujeta a control jurisdiccional, a efecto de constatar que las medidas adoptadas para hacer frente a la situación se ajusten a los parámetros de los instrumentos internacionales, esto es, que sean adecuadas, razonable, y proporcionalmente a las estrictas necesidades de la situación. (Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, 2017, p. 122), en la inteligencia de que la Corte se ha pronunciado por la aplicación de un principio no favorable a la suspensión, en tanto que “[...] todos los derechos deben ser respetados y garantizados a menos que circunstancias muy especiales justifiquen la suspensión de algunos, en tanto que otros [los ‘no suspendibles’] nunca pueden ser suspendidos por grave que sea la emergencia” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1987, párr. 21).

Otro aspecto relevante es que la suspensión de garantías debe ser examinada caso por caso, a fin de valorar las circunstancias especiales en función del carácter, intensidad, profundidad y el contexto particular de la emergencia, así como la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas (Ferrer Mac-Gregor y Herrera García, 2017, p. 122).

Esto, en el entendido de que el control jurisdiccional debe corresponder, en principio, a los órganos internos de cada Estado y, en forma subsidiaria a los órganos jurisdiccionales internacionales, atribución que está conferida por el último párrafo del artículo 29 de la Constitución mexicana a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que debe ejercerla de oficio, sin perjuicio de que los demás órganos jurisdiccionales puedan realizar control concreto en los casos que sean sometidos a su conocimiento.

2.4.2 Restricciones al goce y ejercicio de los derechos humanos (en sentido estricto)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece los parámetros o criterios generales a los que deben sujetarse las restricciones a los Derechos Humanos, sino que en el párrafo primero del artículo 1º menciona, como regla general, que éstos no pueden restringirse, “salvo en los casos y bajo las

condiciones” que la propia Constitución dispone, lo cual debe entenderse como un principio de reserva constitucional.

En estas condiciones, las restricciones se encuentran diseminadas en el articulado que prevé los Derechos Humanos reconocidos en la propia Constitución conforme a un modelo general de excepciones o enunciados que, en cada caso, configuran los límites de cada uno de estos.

Así, por ejemplo, en el caso de la libertad de expresión su ejercicio se condiciona a que no “ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público” (CPEUM, Art. 6º) o en el caso del derecho de petición se sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos, esto es, formularse por escrito, de manera pacífica y respetuosa y, cuando se trate de petición en materia política se prevé que sólo los ciudadanos de la República pueden ejercerlo, esto es, se establece una restricción absoluta para quienes no tengan ese carácter (CPEUM, Art. 8º).

Desde luego, aunque las restricciones se enuncien en forma expresa en el texto constitucional, es evidente que su formulación necesariamente es de carácter general, por lo que es menester dotarlas de significado a través de su regulación legislativa e interpretación en sede jurisdiccional, sobre todo en los casos de términos tan abiertos como son los de “moral”, “vida privada” e “interés público”.

A diferencia del texto constitucional mexicano, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sí incluye expresamente parámetros o criterios generales que deben considerarse en la formulación de restricciones al goce y ejercicio de estos derechos, en los términos siguientes:

Artículo 30. *Alcance de las Restricciones*

Las restricciones permitidas, de acuerdo a esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Adicionalmente, en el numeral 2 del artículo 32 de la propia Convención se dispone lo siguiente:

Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos

1. [...]

2. *Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*

Conforme con lo anterior, la Convención en cita establece condiciones de carácter general a las que deben sujetarse las restricciones a los Derechos Humanos, a saber: a) que estén previstas en la propia Convención; y, b) que se apliquen conforme a leyes dictadas por razones de interés general y conforme con el propósito para el que fueron establecidas. Además, las limitaciones a los derechos de las personas se fijan: a) por los derechos de los demás; y b) de acuerdo con la seguridad de todos y con las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

Así, en primer término, para que las restricciones se entiendan autorizadas por la Convención deben estar consideradas expresamente en el propio instrumento internacional, esto es, conforme a un principio de reserva convencional que, en consecuencia, desautoriza cualquier restricción que no esté formulada en estas condiciones o que no se desprenda de la interpretación de la Convención o de otros instrumentos internacionales.

De esta manera, en principio, es condición necesaria para la validez de las restricciones que éstas se encuentren previstas expresamente en el texto de los Derechos Humanos respectivos. En el caso de los derechos políticos la Convención autoriza que la ley reglamente el ejercicio de esos derechos, exclusivamente por razones edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal. Esta previsión autoriza a los Estados a establecer restricciones con base en las categorías señaladas, en el entendido de que tal autorización no se entiende conferida *ad libitum*, sino que debe sujetarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, sobre los que se abundará en el apartado subsecuente.

Siguiendo con lo anterior, la Convención Americana exige también que las restricciones se apliquen conforme a leyes dictadas por “razones de interés general”, lo que lleva a deducir que las restricciones deben gozar de las características de generalidad, abstracción y permanencia, lo que permite diferenciarlas de la figura de la suspensión de garantías que, como ya se señaló, obedece a situaciones contingentes y que, por lo mismo, son de carácter temporal, en tanto que las restricciones se establecen en forma general y permanente.

Desde un punto de vista formal, la exigencia de que las restricciones se encuentren previstas en leyes, obliga también a que sean aprobadas por los órganos legislativos formalmente competentes y promulgadas por el órgano ejecutivo respectivo, conforme a los procedimientos establecidos por el derecho interno de cada Estado (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986, párr. 27).

Cabe precisar que, no obstante que la Convención se refiere en forma general a las leyes, debe entenderse que las restricciones han de preverse directamente en los textos constitucionales respectivos y no en normas de carácter inferior, pues si los derechos humanos se encuentran reconocidos en normas de rango constitucional y convencional, sus restricciones, por lo menos, deben estar consideradas en el mismo nivel para que puedan estimarse como válidas.

Precisamente, como ya se apuntó previamente, el párrafo primero del artículo 1° de la Constitución mexicana establece que los derechos humanos no pueden restringirse sino en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece, con lo que se reconoce un principio de reserva constitucional respecto de estas restricciones. De igual manera, el artículo 30 de la Convención estipula que las restricciones permitidas, deben estar de acuerdo con la propia Convención; esto es, en ambos casos, las restricciones deben estar contenidas en forma expresa en los propios documentos constitucionales o convencionales.

Por consiguiente, sería equivocado suponer que a partir de que las restricciones deben ser expresas, tienen que estar previstas de un modo exhaustivo y taxativo, a manera de catálogo, en los documentos constitucionales o

convencionales respectivos, pues ello equivaldría a desconocer el carácter fundamental que estos instrumentos tienen como documentos rectores en los que se establecen principios, valores y directrices.

En efecto, en la redacción de los textos constitucionales y convencionales es frecuente que se utilice la remisión expresa a otros ordenamientos de carácter reglamentario, como el caso del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hace nueve remisiones a las constituciones y leyes de las entidades federativas o a la ley, para regular diversos aspectos de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; o, en lo que a esta investigación interesa, el del artículo 35, fracción II, al mencionar el derecho a solicitar registro de candidaturas, condiciona su ejercicio a que “cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”.

Como consecuencia, es en la legislación federal o en la de las entidades federativas donde se desarrollan y precisan los principios, valores y directrices constitucionales o convencionales, los cuales, desde luego, pueden implicar una restricción a los derechos humanos previstos en la Constitución o en instrumentos internacionales, sin que esa sola circunstancia implique la invalidez de la restricción, pues al derivar de una remisión expresa de la norma superior, encuentran asidero desde un punto de vista formal, en virtud de que dicha remisión genera un ámbito formal de decisión (facultad de configuración) a favor del legislador federal o local.

Sobre ese particular, la Corte Interamericana reconoció la posibilidad de delegaciones legislativas en materia de Derechos Humanos, condicionadas a que estén autorizadas en los documentos constitucionales, se ejerzan dentro de los límites impuestos por aquélla y por la ley delegante y estén sujetas a controles eficaces, a fin de no desvirtuar los derechos y libertades protegidos por la Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986, párr. 36).

Respecto al significado de que las leyes que apliquen los Derechos Humanos sean dictadas por “razones de interés general y con el propósito para el que han sido establecidas”, la propia Corte ha sostenido que debe entenderse en el sentido de que las normas que restrinjan Derechos Humanos sean adoptadas en función

del bien común a que se refiere el artículo 32.2 de la propia Convención; el bien común, a su vez, debe entenderse "...como un elemento integrante del orden público democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad'...", conforme se propone en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986, párr. 29).

La Corte además consideró que los términos "bien común" y "orden público" deben interpretarse dentro del sistema interamericano, en el sentido de que los Estados americanos deben organizarse políticamente sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa y los derechos del hombre que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, conforme se desprende de los artículos 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el párrafo 2 de los considerandos de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el párrafo 2 del preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986, párr. 30)

Siguiendo esta lógica, la Corte Interamericana hizo énfasis en la necesidad de vincular el "interés general" y el "bien común" a la circunstancia de que los órganos legislativos se conformen de procedimientos democráticos:

"[...] En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al 'ejercicio efectivo de la democracia representativa', que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación del bien común (...)" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986, párr. 32).

En este contexto, ese tribunal internacional ha destacado el papel que las leyes juegan en la protección de los derechos humanos y, en particular, de los derechos civiles y políticos, afirmando la existencia de "ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público (...y...) que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede entrar limitadamente" (Corte Interamericana de Derechos Humanos,

1986, párr. 21) y remarca que la protección de estos derechos, requiere que los actos estatales que los afecten no queden al arbitrio del poder público, siendo en su opinión la garantía más relevante, que las limitaciones se establezcan en una ley adoptada por el poder legislativo, a fin de que sea producto del consentimiento popular, de modo que se permita a las minorías expresarse y, en suma, pueda evitarse que la mayoría actúe arbitrariamente:

“[...] A través de este procedimiento no sólo se inviste a tales actos del asentimiento de la representación popular, sino que se permite a las minorías expresar su inconformidad, proponer iniciativas distintas, participar en la formación de la voluntad política o influir sobre la opinión pública para evitar que la mayoría actúe arbitrariamente. En verdad, este procedimiento no impide en todos los casos que una ley aprobada por el Parlamento llegue a ser violatoria de los derechos humanos, posibilidad que reclama la necesidad de algún régimen de control posterior, pero sí es, sin duda, un obstáculo importante para el ejercicio arbitrario del poder” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986, párr. 22).

Con lo anterior puede entonces advertirse, que la Corte ha asumido una postura arraigada en la idea republicana del gobierno de las leyes, en el que se da un peso relevante tanto a la elección democrática de los órganos legislativos como a los procesos deliberativos, los cuales funcionan como dique a los excesos de las mayorías en detrimento del interés general y del bien común, sin dejar de reconocer que la legitimidad a través del proceso no es suficiente, sino que hace falta además establecer un régimen de control —se entiende que por vía jurisdiccional— para evitar la intervención arbitraria en el ejercicio y goce de los derechos humanos.

Ahora bien, el otro aspecto relevante de las restricciones a los derechos humanos es el relativo a que los derechos de cada persona se encuentran limitados por los derechos de los demás.

La formulación de esta norma convencional establece sólo un marco de referencia, en tanto que en una sociedad plural en donde los intereses son muy variados, es inevitable que los derechos humanos de unos constantemente impacten en los derechos humanos de otros, de manera que son prácticamente imposibles de prever salvo por reglas de carácter general en los casos de algunos de estos derechos (por ejemplo, en el artículo 13.2 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos se establece que el ejercicio de la libertad de expresión y de pensamiento estará limitada por el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como a la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral públicas).

Si bien esta forma de limitar algunos derechos humanos puede realizarse respecto de algunos de aquellos, no es factible establecer taxativamente todos los supuestos en que un derecho humano puede entrar en colisión con otro. Así, por citar sólo algunas hipótesis, el derecho de propiedad puede implicar una merma en los derechos a un medio ambiente sano; el de libre tránsito puede afectar el derecho a la salud; o, el derecho a profesar una religión con el derecho de los niños a una vida libre de violencia.

Desde luego, no ha sido factible establecer una jerarquía *a priori* entre derechos humanos, pues las situaciones pueden implicar que en algunos casos deba preferirse un derecho humano sobre otro y, en otros casos deba resolverse favoreciendo éste, salvo en los casos de la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y crueles, la esclavitud y la servidumbre, que constituye un derecho no restringible ni oponible a otros derechos.

Consecuentemente, en virtud de que la determinación del derecho humano que ha de prevalecer implica el posible detrimento de otro que debe ser disminuido o, en todo caso, no ser satisfecho a cabalidad, y ello puede implicar una restricción, cobra importancia que tal decisión debe justificarse plenamente. Para esto, se han generado diversas herramientas metodológicas, entre las que destaca el test de proporcionalidad al tratarse del de más amplio uso en los precedentes del sistema interamericano de Derechos Humanos y, recientemente también, en el ámbito interno de nuestro país, razones por las cuales, al estudio de este instrumento se dedicará el apartado subsecuente.

Además de lo anterior, es importante mencionar que al coexistir dos sistemas de protección de los Derechos Humanos —el nacional y el interamericano— es previsible que se presenten conflictos para su aplicación, especialmente, cuando se trate de restricciones a su ejercicio.

Sobre ese particular, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Contradicción de Tesis 293/2011, abordó el tema relativo a la posición jerárquica de los tratados internacionales en materia de derechos humanos frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el relativo a la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para la resolución de los asuntos sometidos a jurisdicción de los jueces nacionales.

Respecto al primer tema, la Suprema Corte determinó que derivado de la reforma constitucional de junio de 2010, así como lo resuelto en el expediente varios 912/2010, “...*ambos parámetros de control* [el basado en la Constitución y el fundado en los instrumentos internacionales] *forman parte del mismo conjunto normativo* y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez” (SCJN, 2013, p. 53), habida cuenta que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales se han integrado expresamente al ordenamiento jurídico mexicano para “...*ampliar el catálogo constitucional* de derechos humanos, en el entendido de que, derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1° constitucional, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional” (SCJN, 2013, p. 37).

Conforme a esta resolución, la Suprema Corte ubicó a los tratados internacionales en materia de derechos humanos en una situación subsidiaria respecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que al existir en ambos sistemas normativos diversas disposiciones sobre el mismo derecho habrá que aplicar o favorecer aquel que provea la protección más amplia, conforme al principio *pro persona* previsto en el segundo párrafo del artículo 1° constitucional; pero subrayando que, en caso de que exista una restricción expresa en la Constitución, habrá que aplicar esta última.

Derivado de la determinación que antecede, en noviembre de 2015 la Segunda Sala de la Suprema Corte aprobó una tesis aislada en la que puntualiza que las

restricciones constitucionales a los Derechos Humanos encuentran sustento también en la interpretación de los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto que se tratan de una manifestación soberana del constituyente originario, siendo ello acorde con la Convención ya que ésta permite que por razones de interés general, se dicten restricciones en las leyes domésticas (Tesis 2ª CXXVIII/2015).

Finalmente, salta a la vista que el establecimiento por parte de la Suprema Corte *a priori* de una jerarquía constitucional sobre las disposiciones convencionales relacionadas con la aplicación de restricciones a derechos humanos, eventualmente generará una colisión entre los cuerpos jurídicos nacional e interamericano y/o entre las interpretaciones de las respectivas autoridades jurisdiccionales, con la consecuente responsabilidad internacional para el Estado mexicano en atención a la jurisdicción que ejerce la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuya posición sería, previsiblemente, hacer valer la interpretación que más favorezca a la protección de los derechos humanos de la persona según los estándares regulados en el *corpus iuris* interamericano.

2.5 El test de proporcionalidad como medio de control de la validez.

Se parte de la idea, de que las normas jurídicas pueden tener el carácter de reglas o de principios y que la aplicación de éstos últimos, en tanto que se trata de mandatos de optimización, requiere de ejercicios de ponderación por parte de los operadores jurídicos, particularmente en los casos de los llamados difíciles en que se enfrentan dos o más principios, o bien, cuando se examina la pertenencia de una norma a un sistema jurídico determinado.

La consolidación de un *corpus iuris* en materia de Derechos Humanos integrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia, a partir de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente Varios 912/2010 y la Contradicción de Tesis 293/2011, así como la reforma constitucional de junio de 2011, ha propiciado también un cambio de paradigma en la interpretación y

aplicación de estos derechos, pasando de una praxis basada en reglas a una basada en principios y de un modelo de subsunción a uno de ponderación.

Así, si se considera a los derechos políticos como Derechos Humanos y a sus posibles restricciones como condicionantes de los principios contenidos en normas constitucionales o convencionales, entonces tienen el carácter de mandatos de optimización, esto es, son "...normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible según las posibilidades jurídicas y fácticas. Esto significa que pueden ser satisfechos en grados diferentes y que la medida ordenada de su satisfacción depende no sólo de las posibilidades fácticas sino jurídicas" (Alexy, 1994, p. 162) las cuales deben evaluarse a partir de herramientas metodológicas *ad hoc* como es el test de proporcionalidad.

No escapa que una de las principales críticas que se enderezan al test de proporcionalidad es que "[...] consiste en un procedimiento indeterminado y en cierto modo ambiguo, y que, precisamente por ello, ofrece serias dudas acerca de la posibilidad de controlarlo racionalmente. Para autores como Habermas o Schlink, la ponderación no constituye un método que permita un control racional, ya que los principios no regulan por sí mismos su aplicación y, por ello, la ponderación queda sujeta al arbitrio de quien la realiza [...] abriéndose el campo para el subjetivismo y decisionismo judiciales" (Serna y Cruz, 2008, p. 355).

Robert Alexy afirma, que estas objeciones pueden superarse porque en la estructura de la ponderación, pueden formularse juicios racionales acerca de diversos factores, como son, la intensidad de interferencia y los grados de importancia de los derechos a ponderar, además de que en la ponderación está implícito un sistema de inferencias que está "intrínsecamente conectado al concepto de corrección" y las decisiones conectadas con la fórmula del peso deben ser justificadas con ulteriores argumentos, de tal manera que "...[!]a ponderación no es posible sin el discurso [...] y [...] es tan racional como el propio discurso. Si el discurso práctico no fuera racional, no habría racionalidad práctica en absoluto" (Alexy, 2016, pp. 5–11).

Daniel Vázquez, por su parte, sostiene un argumento de tipo práctico al considerar que si bien la interpretación de normas a través de principios amplía la discrecionalidad de los tribunales, ello no implica abrir la puerta a la discrecionalidad, pues existe una clara directriz en el sentido de que los jueces usen “[...] su discrecionalidad para generar interpretaciones con base en principios que sean las más protectoras en materia de derechos humanos” (Vázquez, 2016, p. 6); dicho en otras palabras, sin cierto grado de discrecionalidad, los tribunales tendrían prácticamente vedada la posibilidad de emitir sentencias en Derechos Humanos conforme a los principios de máxima protección y progresividad.

Esto no significa que difícilmente podría afirmarse que el test de proporcionalidad permite eliminar por completo la discrecionalidad y la subjetividad, pues, finalmente, es una herramienta de argumentación y, consecuentemente, no puede sustituir a las premisas ni a la valoración que el juzgador haga de las variables (reglas, principios, pruebas, etc.) que se sometan a su consideración. Sin embargo, es innegable su utilidad para otorgar un importante grado de racionalidad a la argumentación y, sobre todo, para clarificar las razones por las que en el caso que se falla se otorga mayor peso a un principio sobre otro.³⁵

De acuerdo con Robert Alexy, la ponderación —que forma parte del test de proporcionalidad y es equivalente al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto— ocupa un papel central en la práctica de muchos tribunales constitucionales (Alexy, 2016, p. 3). El uso de la proporcionalidad como herramienta para ponderar intereses privados e interés público se realizaba por tribunales administrativos en Alemania antes de la primera guerra mundial y su uso se hizo recurrente por el Tribunal Constitucional de ese país (Hartwig, 2017, p. 782).

Atendiendo a esa influencia, se ha extendido a otros países y organismos internacionales, entre los que, especialmente se ha utilizado de manera regular por la Corte Interamericana de Derechos Humanos así como en nuestro medio jurídico,

³⁵ No pertenece a los objetivos de la presente investigación dilucidar la temática relativa al subjetivismo en la utilización del test de proporcionalidad, por lo que sólo se hará referencia a las principales posturas. Al respecto, pueden consultarse: Alexy, 2016; y Serna y Cruz, 2008.

porque se ha incorporado a la práctica cotidiana de los tribunales a partir de la reforma constitucional de junio de 2011 —aunque hay antecedentes de su uso en años previos—, específicamente, como herramienta para el control de constitucionalidad y convencionalidad directo o indirecto de las leyes impugnadas.

Como resultado de lo anterior, los elementos que integran el test de proporcionalidad se ha integrado a partir de la práctica de los tribunales, los cuales los han adecuado a sus características y necesidades.

De acuerdo con Alexy, “[e]l procedimiento de ponderación racionalmente estructurado lo provee la teoría de los principios. Los principios son mandatos de optimización. Como tales, implican lo que en la terminología jurídica alemana se llama la regla de proporcionalidad (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz). Esta regla comprende tres subreglas: la regla de adecuación (Grundsatz der Geeignetheit) [también denominada como “regla de idoneidad”], la regla de necesidad (Grundsatz der Erforderlichkeit), y la regla de proporcionalidad en sentido estricto (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne)” (Alexy, 2002b, p. 30).

En el caso del Tribunal Constitucional Alemán, el test de proporcionalidad se ha integrado con cuatro pasos: a) Legalidad, para constatar si la ley o medida que restringe es legal; b) Idoneidad de la ley o medida para lograr el objetivo que se persigue; c) Necesidad, para verificar si la intervención en el derecho fundamental es la medida menos restrictiva; y d) la proporcionalidad en sentido estricto, para verificar si la ventaja que la restricción ofrece sobrepasa la disminución del derecho en el cual interviene (Hartwig, 2017, pp. 787–788).

Por lo que hace al sistema interamericano, la Corte Interamericana ha conformado el test de proporcionalidad con los elementos siguientes: a) Principio de legalidad; b) objetivo legítimo; c) necesidad en una sociedad democrática; d) necesidad y adecuación de la restricción; y e) principio de proporcionalidad en sentido estricto (Vázquez, 2016, p. 73).

En México, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integró el test de proporcionalidad con los elementos siguientes: a) Perseguir una finalidad

constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados (Tesis P./J. 130/2007).

A continuación, conviene para efecto de esta investigación realizar una breve exposición de cada uno de los elementos que conforman el test de proporcionalidad.

2.5.1 Exigencia de legalidad

El requisito de legalidad, que forma parte del catálogo de la Corte Interamericana, significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano, deben estar claramente establecidas por ley y ésta ser una ley en sentido formal y material (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párr. 176).

Conforme se había adelantado en el apartado anterior, la exigencia de que la restricción se encuentre en una ley se satisface si la restricción se expresa en una norma expedida por el órgano legislativo formalmente autorizado y cuenta con los atributos de generalidad y abstracción, en el entendido de que la Corte Interamericana ha reconocido la posibilidad de delegaciones legislativas en materia de Derechos Humanos.³⁶

2.5.2 Exigencia de un objetivo legítimo

Respecto del objetivo legítimo, éste implica que la causa que se invoque para justificar la restricción se encuentre permitida por el instrumento jurídico respectivo o se desprenda de una interpretación directa del mismo; entre otras causas

³⁶ *Supra*, sección 2.4.2.

generalmente aceptadas se tienen la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la protección de la salud, la moral pública o los derechos o libertades de otros.

No obstante, el objetivo legítimo tiene carácter indeterminado para que “sus alcances siempre estén sujetos a un margen de apreciación (Vázquez, 2016, p. 57); así, por ejemplo, en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana admitió como objetivo legítimo que la norma cuestionada, a saber, el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tenía por finalidad “organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y de manera eficaz (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párr. 183).

Por su parte, en el caso de México, la Suprema Corte se refiere a la identificación de una finalidad constitucionalmente válida:

“[...] al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos” (Tesis 1ª. CCLXV/2016).

2.5.3 Exigencia de necesidad para una sociedad democrática

Sobre la necesidad para una sociedad democrática, la Corte Interamericana lo ha identificado con el hecho de que satisfaga una necesidad social imperiosa, esto es, un interés público imperativo (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párr. 186); toda vez que se identifica con el bien común, va más allá de la simple utilidad, razonabilidad o deseabilidad (Vázquez, 2016, p. 60).

2.5.4 Exigencia de idoneidad o adecuación.

El elemento de idoneidad o adecuación se considera como la existencia de una relación clara entre la restricción como medio para alcanzar el objetivo legítimo que se busca. En México, la Suprema Corte ha señalado que:

“[...] en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas” (Tesis 1ª. CCLXVIII/2016).

2.5.5 Exigencia de necesidad

La necesidad significa que debe verificarse que el objetivo legítimo no pueda alcanzarse razonablemente por otros medios. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este elemento del test de proporcionalidad ha sostenido que:

“[...] implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional” (Tesis 1ª. CCLXVIII/2016).

2.5.6 Exigencia de proporcionalidad en sentido estricto

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación implica que se realice un examen para analizar propiamente la colisión de dos o más principios reconocidos constitucional o convencionalmente.

De acuerdo con Alexy “[l]os derechos como principios exigen óptimos de Pareto” por lo que “[...] el contenido de la idea de proporcionalidad en sentido estricto puede expresarse de la siguiente manera: Cuanto más intensa sea la interferencia en un principio, más importante tiene que ser la realización del otro principio” (Alexy, 2002b, pp. 30–31). Sobre este elemento, la Suprema Corte ha establecido que el análisis de proporcionalidad en sentido estricto:

“[...] requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que, desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio” (Tesis 1ª. CCLXXII/2016).

Alexy explica que la aplicación del ejercicio de ponderación se divide en tres etapas: “[...] En la primera etapa se establecen los grados de insatisfacción o detrimento del primer principio. Esta fase viene seguida por una segunda etapa, en la que se establece la importancia de satisfacer el principio opuesto. Finalmente, en la tercera etapa se establece si la importancia de satisfacer el segundo principio justifica el detrimento o la insatisfacción del primer principio” (Alexy, 2016, p. 5).

Para realizar dicha comparación se asigna un peso o intensidad a cada uno de los principios, tanto para el que se restringe como para el que se piensa optimizar, clasificándolos en alto, medio o bajo. La combinación entre ambos podrá arrojar nueve resultados, tres de los cuales indican que debe sostenerse la restricción, específicamente aquellos en los que el principio que sostiene la restricción es mayor que el principio que pretende satisfacerse; tres en los que se presenta un equilibrio; y, tres en los que debe retirarse la restricción y permitirse la satisfacción del principio opuesto, ya que éste es de mayor entidad que el principio que sostiene aquélla.

Cabe apuntar por último que, como un criterio adicional para el test de proporcionalidad en sentido estricto, se ha aceptado que la restricción no debe convertirse en la anulación o negación total de un derecho (Vázquez, 2016, p. 71) ni tampoco es permisible cuando se trate de Derechos Humanos que no acepten ser sujetos a restricción alguna como son los derechos a no ser torturado o sujeto a penas crueles, inhumanas o degradantes.³⁷

2.5.7 Reflexión final

Para terminar este apartado, es importante subrayar que, en la materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano, al conocer de casos concretos sometidos a su jurisdicción, ha incorporado en su práctica cotidiana la aplicación del test de proporcionalidad para examinar la constitucionalidad y convencionalidad de actos y resoluciones en los que se aplican normas jurídicas tildadas como inválidas.

De esa actividad han derivado diversos criterios expresados, entre otras, en las tesis de jurisprudencia 62/2002 y 16/2016, así como las tesis aisladas II/2014, XXXIV/2015, LVI/2015, LXVII/2015 y XXI/2016, en los que, esencialmente, la Sala

³⁷ *Supra*, sección 2.3.

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha coincidido con el esquema definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁸

³⁸ Jurisprudencia 62/2002, de rubro: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”; Jurisprudencia 16/2016, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD”; Tesis II/2014, de rubro: “DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO)”; Tesis XXXIV/2015, de rubro: “ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICADAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE USOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”; Tesis LVI/2015, de rubro: “CONVENIO DE COALICIÓN. AUN CUANDO SU SUSCRIPCIÓN O MODIFICACIÓN SUSPENDA EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNO DE PRECANDIDATOS, ES ACORDE A LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD”; Tesis LXVII/2015, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL REQUISITO DE INCLUIR EL DOMICILIO DE LAS PERSONAS EN EL FORMATO DE APOYO CIUDADANO, FALTA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL”; y Tesis XXI/2016, de rubro: “CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO”.

Capítulo 3

Las candidaturas independientes en México: La reforma constitucional del año 2012

3.1 Antecedentes

Las candidaturas independientes sólo pueden entenderse en el contexto de su contraparte, las candidaturas apoyadas por los partidos políticos, en tanto que el adjetivo “independiente”, en su acepción común, se usa para denotar a un sujeto que no guarda una relación de dependencia con otro (Real Academia Española, 2001, p. 857).

Así, la idea de candidatura independiente va de la mano de la conformación de los partidos políticos como organizaciones de carácter permanente y usufructuarios preferentes del derecho a presentar candidatos, en tanto que los ciudadanos que se presentan a una elección sin el apoyo o patrocinio de un partido político, son caracterizados como candidatos independientes.

Como se expondrá en este capítulo, a diferencia de lo que ocurrió en otros países, la conformación de los partidos políticos fue más bien tardía,³⁹ lo cual explica también que en la legislación no se hiciera mención expresa de ellos ni de los candidatos independientes sino hasta inicios del siglo XX. Ello implicó que las candidaturas durante prácticamente todo el siglo XIX, se construyeran alrededor de las personalidades y se vincularan con los movimientos o corrientes políticas que los apoyaban, por lo que no hubo, propiamente candidatos independientes en el sentido en que los concebimos actualmente.

Fue en los inicios del periodo revolucionario cuando inició la regulación de los partidos políticos y su reconocimiento como personas jurídicas —titulares de

³⁹ En Estados Unidos, por ejemplo, en 1791 se fundó el Partido Federalista (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2018a) y al año siguiente se fundó el Partido Demócrata-Republicano (originalmente Partido Republicano y antecedente directo del actual Partido Demócrata) que es considerado como el primer partido político de oposición en los Estados Unidos (The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2018b)

derechos y obligaciones— y, simultáneamente, se incluyó en la legislación a los candidatos independientes asimilándolos por lo que hace a los derechos de participación en los procesos comiciales. Pero veamos más detenidamente este proceso evolutivo.

3.1.1 Periodo 1810-2008

3.1.1.1 De la Constitución de Cádiz al porfiriato

Durante el periodo que va de la independencia a la finalización del régimen presidencial de Porfirio Díaz, se presentaron dos circunstancias relacionadas con el tema de las candidaturas independientes.

La primera fue que las elecciones para todos los cargos públicos se realizaron por sufragio indirecto con distintos grados que fueron disminuyendo con el tiempo y la segunda que, no obstante existieron diversas formas de asociación política que incluso llegaron a denominarse como partidos, aquéllas no llegaron a conformarse de manera permanente, sino que, más bien, tenían el carácter de movimientos políticos.

En efecto, el método de elección por sufragio indirecto implicaba que los ciudadanos no votaban en forma directa e inmediata por los candidatos ni por los movimientos políticos que los apoyaran, sino que lo hacían para elegir a otros ciudadanos que a su vez elegirían a otros y así sucesivamente hasta concluir con la designación de los que habrían de ocupar los cargos públicos.

Desde luego, debe sobreentenderse que los ciudadanos con derecho a votar podían vincular a los candidatos con las corrientes o movimientos que los apoyaban conforme se hacía difusión de las candidaturas a los cargos más relevantes a través de los medios de comunicación disponibles en la época, que consistían fundamentalmente en los periódicos y otros medios impresos como gacetas, edictos, etc.; pero por la naturaleza de la elección indirecta y la falta de estructuras partidistas permanentes, ello no implicaba, necesariamente, un mandato expreso

para los electores de segundo o tercer grado, ni un compromiso de éstos por votar por determinado candidato o movimiento político. Así, el ciudadano elegía a electores bajo el presupuesto de que ellos a su vez elegirían a quienes representarían mejor los intereses respectivos.

3.1.1.1.1 Antes de la independencia

Para la elección de Diputados a las Cortes en la Constitución de Cádiz de 1812 se había dispuesto un método de elección por sufragio indirecto en cuatro grados: En primer término, las juntas electorales de parroquia, conformadas por los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva elegirían compromisarios; éstos, en la segunda fase elegirían a los electores parroquiales; en la tercera fase los electores parroquiales se reunirían en las juntas electorales de partido,⁴⁰ para designar a los electores de partido; los así designados, en una cuarta fase, concurrirían a las juntas electorales de provincia en las que nombrarían a los Diputados que asistirían a las Cortes en representación de las provincias (*Constitución de Cádiz*, 1812, Arts. 35, 41, 44, 59 y 78).⁴¹

Con estas reglas entre 1810 y 1821 se celebraron en la entonces Nueva España cinco procesos para elegir Diputados a las Cortes españolas; los electos en

⁴⁰ Aquí “partido” denota una demarcación territorial integrada por distintas parroquias que, a su vez, formaba parte de una provincia; los partidos tuvieron su origen en el sistema de instalación de intendencias en la Nueva España que a su vez se dividieron en unidades espaciales donde se localizaban los subdelegados designados por los intendentes (Arroyo, 2016, pp. 124–125).

⁴¹ El mismo esquema de elección indirecta en cuatro grados se había previsto en la *Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados a Cortes* emitida por la Suprema Junta Gubernativa de España e Indias el 1 de enero de 1810, cuyo objeto fue establecer las reglas para la integración del órgano legislativo que en el contexto de la invasión napoleónica se encargaría de “restituir” en el trono al monarca y “restablecer y mejorar” la constitución de la nación española (Junta Suprema Gubernativa de España e Indias, 1810, p. 1). Ese documento no tuvo vigencia en la Nueva España porque se ocupó únicamente de la elección de Diputados en las provincias peninsulares; la Regencia que sustituyó a la Junta Gubernativa emitió el 14 de febrero de 1810 un decreto por el que ordenó la celebración de elecciones dirigido a los dominios americanos y asiáticos; en él se dispuso que se elegiría un diputado por cada una de las provincias mexicanas mediante un procedimiento de insaculación de entre tres nativos de la provincia respectiva designados por el Consejo municipal de la capital provincial (Berry, 2014, pp. 110–111).

este último año ya no pudieron ejercer el cargo en España debido a la consumación de la independencia mexicana (Berry, 2014, p. 133 y 141).

Resulta importante apuntar que en el artículo 55 de la Constitución de Cádiz se estableció que “ningún ciudadano podrá excusarse de estos encargos por motivo ni pretexto alguno”, de tal manera que quien resultara electo como compromisario o elector tenía la obligación de desempeñar el encargo y de ello puede también deducirse que la elección podía recaer en cualquier ciudadano que reuniera los requisitos, a saber, ser mayor de veinticinco años, vecino y residente en la parroquia, según el artículo 45, aun cuando no hubiera manifestado interés alguno de ser electo.

3.1.1.1.2 México independiente: Primer imperio y régimen federalista

En el Plan de Iguala, proclamado por Agustín de Iturbide el 21 de febrero de 1821, se propuso como forma de gobierno la monarquía moderada, “...con arreglo a la constitución peculiar y adaptable del Reyno” que sería establecida por las Cortes, para lo cual una Junta gubernativa prescribiría “...las reglas justas para las elecciones y señalar[ía] el tiempo necesario para ellas, y para la apertura del Congreso” (*Plan de Iguala*, 1821, Arts. 3º, 5º, 11 y 24).⁴²

En los Tratados de Córdoba, firmados el 24 de agosto siguiente, se reafirmó lo anterior, reiterándose que la Junta Provisional de Gobierno debería hacer un manifiesto al público en el que, entre otras cuestiones, debería expresar el “modo de proceder en la elección de diputados a las Cortes”, las cuales, a su vez, tendrían el encargo de formar la Constitución del Estado” (*Tratados de Córdoba*, 1821, aa. 10 y 12).

⁴² Esta cita corresponde a la versión que aparece en la página de internet a cargo de la Secretaría de Gobernación mexicana: “Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de México” (www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php). En el Decreto de la Junta Provisional Gubernativa fechado el 5 de octubre de 1821, intitulado: “Habilitación y confirmación de todas las autoridades para la legitimidad de sus funciones”, se reprodujo una versión distinta del Plan de Iguala, titulada a su vez como “Plan del Señor D. Agustín de Iturbide”, en cuyos artículos 3º, 5º, 11 y 23 se incluyen normas de sentido similar (Dublán y Lozano, 1876a)

Las primeras elecciones del México independiente se realizaron siguiendo esencialmente las reglas de la Constitución de Cádiz de 1812. Una vez proclamada la independencia de lo que entonces se denominaba como la América Septentrional, el 17 de noviembre de 1821 la Junta Provisional Gubernativa expidió el *Decreto sobre Convocatoria a Cortes* (Dublán y Lozano, 1876c, pp. 560–563) que fue el primer documento normativo de carácter electoral de la nación recién independizada.

En el artículo 1 de este Decreto se dispuso la elección de alcaldes, regidores y síndicos, conforme al reglamento de las Cortes de España del 23 de mayo de 1812,⁴³ en el que, a su vez, se había determinado que la elección de ayuntamientos se hiciera por sufragio indirecto a través de las juntas electorales de parroquia en las que se elegirían electores que a su vez elegirían a los miembros de los ayuntamientos.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del mismo Decreto, los Ayuntamientos así electos tendrían el poder necesario para elegir, a su vez, electores de partido, de provincia y diputados para el congreso constituyente, de tal forma que en este diseño los electos como miembros de los Ayuntamientos sustituyeron a los que en la Constitución de Cádiz fungían como electores parroquiales. Así, el diseño previó una elección por sufragio indirecto en cuatro grados, con la peculiaridad de que en los artículos 8 y 9 se establecieron limitantes a los electores de provincia en virtud de que debían designar como diputados a quienes tuvieran determinados perfiles según el número de representantes a que tuvieran derecho,⁴⁴ además de que se establecieron como requisitos para ser

⁴³ El reglamento a que hizo referencia el Decreto del 17 de noviembre de 1821 fue el diverso *Decreto para la formación de los ayuntamientos constitucionales* (“Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812. Formación de los ayuntamientos constitucionales.” 1812)

⁴⁴ *Artículo 8. Los electores de las provincias de México, Guadalajara, Veracruz, Puebla, Nueva Vizcaya, Sonora, Valladolid, Oaxaca, Zacatecas, San Luis Potosí, Guanajuato y Mérida de Yucatán, nombrarán los diputados que les correspondan según el cupo que señala a cada una el plan adjunto, y de ellos han de ser tres precisa é indispensablemente, un eclesiástico del clero secular, otro militar natural ó extranjero, y otro magistrado, juez de letras ó abogado; y los magistrados y jueces de letras pueden ser nombrados por las provincias en que ejercen sus cargos, atendiendo á que en el congreso constituyente se necesitan mas luces, y ellas dispondrán lo mas conveniente par lo de adelante. En la provincia de Chiapas adherida al imperio, y en las otras que se vayan agregando, se*

designado elector tener “buena fama, afección á la independencia y servicios hechos á su causa” (a. 1).

A pesar de haberse instalado formalmente el 24 de febrero de 1822, el congreso constituyente no cumplió el cometido para el que fue convocado, porque Agustín de Iturbide lo disolvió el 31 de octubre del mismo año, sin que se hubiera aprobado documento alguno y a instancias del mismo Iturbide el congreso fue sustituido por una Junta Nacional Instituyente que aprobó un proyecto de *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* en el que se dedicó una sección específicamente para regular las elecciones conformada por un solo artículo en el que, a su vez, se ordenó que las elecciones de ayuntamientos para el año 1823 se harían con arreglo al Decreto expedido por la misma Junta el 13 de noviembre del mismo año y que las sucesivas se sujetarían a la ley de elecciones que se estaría formando por la misma Junta (Junta Nacional Instituyente, 1823, para. 24).

El *Reglamento Provisional* nunca entró en vigor porque a consecuencia de la disolución del congreso constituyente, Antonio López de Santa Anna y otros antiguos insurgentes se levantaron en armas para pedir la reinstalación del congreso, la cual finalmente se realizó a propuesta del propio Iturbide.⁴⁵

tendrá por base para la eleccion de diputados del congreso la misma que se ha tenido para las demas, esto es, que por tres partidos se elijan dos diputados.

Artículo 9. Como convenga mucho para promover la felicidad del imperio que haya en el congreso sugetos instruidos en los ramos mas importantes, ademas de los tres diputados señalados en el artículo anterior, nombrarán las provincias siguientes otros forzosos, a saber: la de México un minero, un título y un mayorazgo, Guadalajara un comerciante, Veracruz un comerciante, Puebla un artesano, Nueva Vizcaya un labrador, Sonora un artesano, Valladolid un labrador, San Luis Potosí un empleado, Mérida de Yucatan un empleado, y Guanajuato un minero: los empleados no están impedidos de ser representantes por sus respectivas provincias, y para el resto de los diputados del cupo de todas, según el plan que se acompaña, serán nombradas las personas que mejor les parezcan y reunan las circunstancias de adhesión á la independencia, servicios hechos á ella, buena conducta é instruccion, con tal de que no sean eclesiásticos, magistrados, militares, ni letrado; y lo mismo deben hacer las provincias de Oaxaca y Zacatecas, después de haber nombrado los tres que les señala el artículo 8, entendiéndose que los extrangeros han de tener bienes raíces, han de estar casados con mexicanas, y las circunstancias dichas para poder ser elegidos.

⁴⁵ Los pormenores de la actuación de este fallido primer congreso constituyente se exponen en *El primer congreso constituyente mexicano* (Soberanes Fernández, 2012) y en *El sistema electoral en México 1823-1824* (Moranchel Pocatererra, 2018)

Restituido el congreso constituyente en sus funciones, el 21 de mayo de 1823 emitió convocatoria a un nuevo congreso que también tendría carácter constituyente (Dublán y Lozano, 1876d, pp. 649–650) y el 17 de junio siguiente el propio congreso expidió las *Bases para las elecciones del nuevo congreso* (Dublán y Lozano, 1876e, pp. 651–657), en las que se dispuso una elección por sufragio indirecto en tres grados (a. 12): la primera sería de las juntas primarias o municipales integradas por todos los ciudadanos mayores de dieciocho años, avecindados y residentes en el territorio del ayuntamiento (a. 14), que se encargarían de elegir a los electores primarios a razón de un elector primario por cada cien vecinos o quinientos habitantes de todo sexo y edad (art. 28), quienes a su vez, debían satisfacer los requisitos de ser ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de veinticinco años o de veintiuno siendo casados, vecinos y residentes en la municipalidad, y no ejercer en ella “jurisdicción civil, eclesiástica ó militar, ni cura de almas” (a. 35), además de que se dispuso que nadie podría excusarse de estos encargos por motivo alguno (a. 37) y que nadie podría votar por sí mismo en ninguno de los actos de la elección, bajo la pena de perder su derecho a votar (a. 31).

Los electores primarios integrarían a su vez las juntas secundarias o de partido para nombrar a los electores de provincia (a. 40) a razón de un elector secundario por cada veinte electores primarios o fracción que excediera de la mitad (aa. 41 y 42); para ser elector secundario se requería además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, ser mayor de veinticinco años, con cinco de vecindad y residencia en el partido y no ejercer jurisdicción civil, eclesiástica o militar, ni “cura de almas” en el propio partido, pudiendo recaer la elección en un miembro de la junta secundario o en un ciudadano externo a ella (a. 53).

Finalmente, los electores secundarios se congregarían en las capitales provinciales a fin de nombrar los diputados que correspondían a cada una de ellas (a. 56) a razón de un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción que superara los veinticinco mil, con excepción de las provincias que no llegaban a los cincuenta mil que elegirían un diputado (aa. 6 al 8) y para ser electo diputado se requería obtener la mitad más uno de los votos en primera ronda u obtener la

mayoría en una segunda votación sobre los que hubieren reunido mayor número, decidiéndose por suerte en caso de empate (a. 64).

Los requisitos para diputado eran ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, nacido en la provincia o avecindado en ella con residencia de siete años (a. 69). Para el caso de resultar electo simultáneamente en una provincia de la que alguien era nativo y en una de la que fuera residente, prevalecía esta última elección (a. 70).

En las propias *Bases* se dispuso que al día siguiente de la elección de los diputados al congreso constituyente la misma junta electoral renovarían las diputaciones provinciales en su totalidad (a. 78), disposición que implicó que en ese proceso electoral se votaría simultáneamente para electores que habrían de elegir a los integrantes del nuevo congreso constituyente y de las diputaciones provinciales.

El 19 de noviembre de 1823 se presentó al segundo congreso constituyente el *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* (*Acta constitutiva de la Nación Mexicana*, 1823) en la que se proponía adoptar como forma de gobierno la de república representativa popular federal (a. 5°), con división de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial (a. 9°), integrando el legislativo con una cámara de diputados y una de senadores (a. 10°), quienes serían nombrados por los ciudadanos en la forma que prescribiera la Constitución (a. 11°). La base para nombrar a los diputados sería la población y cada Estado nombraría a dos senadores (a. 12°). Para el gobierno de los Estados también se proponía el mismo modelo de división de poderes (a. 25) y se depositaba el poder legislativo local en congresos (a. 26) disponiendo que una ley indicaría cómo se designaría los electores que por primera vez habrían de nombrar a las legislaturas de los Estados donde no estuvieran ya establecidas y el tiempo, lugar y modo de verificar las elecciones (a. 27).

Precisamente, con base en estos lineamientos, el 8 de enero de 1824 el congreso constituyente expidió la *Ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares en las provincias que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana y que no las tienen establecidas* (Dublán y Lozano, 1876f, pp. 690–692)

en la que se dispuso que los Estados de Guanajuato, México, Michoacán, Puebla de los Ángeles, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz procederían a establecer sus respectivas legislaturas con un mínimo de once y un máximo de veintiún integrantes (a. 1), para lo cual se observaría la ley de convocatoria del 17 de junio de 1823 en lo relativo a juntas primarias, secundarias y de provincia (a. 2). Los requisitos fijados para ser electo diputado de los congresos de los Estados fueron: ser ciudadano en ejercicio de sus derechos y mayor de veinticinco años y vecino del que lo nombra con residencia de cinco años, aunque se estableció también que los naturales (nacidos) de un Estado podrían ser elegidos para la legislatura respectiva, aunque estuvieran avecindados en otro, quedando en libertad de admitir o no el nombramiento (a. 6).

El 4 de febrero del mismo año, el propio congreso constituyente emitió la *Ley para establecer las legislaturas constituyentes de los Estados internos de occidente, interno del norte e interno de oriente* (Dublán y Lozano, 1876g, pp. 697–698),⁴⁶ en la que se dispuso que para la elección de los diputados se verificarían las juntas primarias, secundarias y de provincia en la forma prevenida por la convocatoria del 17 de junio de 1823 (a. 1) y en lo no previsto se observaría la ley del 8 de enero de 1824 (a. 8).

El 31 de enero de 1824, el congreso constituyente emitió el *Acta Constitutiva de la Federación* (Dublán y Lozano, 1876h, pp. 693–697) cuyas disposiciones fueron, esencialmente, las mismas del *Acta Constitutiva de la Nación Mexicana* mencionada anteriormente.

La instauración de los congresos estatales ocupó un papel fundamental en la etapa previa a la promulgación de la Constitución de 1824, ya que tuvieron a su cargo la elección de los dos senadores que representarían a cada Estado en el Senado de la República; además, la primera elección del Presidente de los Estados

⁴⁶ De acuerdo con el artículo 7° del Acta Constitutiva de la Federación, el Estado interno del occidente se integraba por las provincias de Sonora y Sinaloa, el Estado interno del norte por las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México, y el Estado interno de oriente por las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas. Por decretos del mismo año de 1824 fueron declarados como Estados de la Federación Nuevo León y Coahuila con Tejas (7 de mayo), Durango (22 de mayo) y Chihuahua (6 de julio) y se declaró territorio a Nuevo México (6 de julio).

Unidos Mexicanos también se realizó por las legislaturas estatales, recayendo en Guadalupe Victoria quien obtuvo la mayoría de votos de los congresos de los Estados de Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, conforme a las reglas establecidas en el decreto del 21 de julio de 1824.⁴⁷ El mismo modelo, de mayoría de votos de legislaturas estatales se había aplicado para la elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia.⁴⁸

El 4 de octubre de 1824, se promulgó la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* (Dublán y Lozano, 1876k) en la que se recogieron, esencialmente, las mismas normas que se habían delineado en el Acta Constitutiva de la Federación y en los decretos para la elección de presidente y vicepresidente, así como de los integrantes de la Corte Suprema.

En la Constitución Federal de 1824, no se establecieron a detalle normas electorales, sino que, en conformidad con el espíritu federalista, se dejó a las legislaturas de los Estados que prescribieran las cualidades de los electores y reglamentaran las elecciones conforme a los principios establecidos en la propia Constitución (a. 9). Se fijó el número de diputados a elegir a razón de uno por cada ochenta mil almas o fracción que excediera de cuarenta mil (a. 11) más un suplente por cada tres propietarios o por una fracción que llegara a dos (a. 13) y se determinó que la elección sería de carácter indirecto (a. 16), sin establecer grados. Por lo que hace a los requisitos para ser electo diputado, se mantuvo la edad de veinticinco años cumplidos y se dispuso una vecindad de por lo menos dos años en el Estado en que se le eligiera o haber nacido en él, aunque estuviera avecindado en otro.

Por lo que hace a los senadores, se determinó que serían electos a razón de dos por cada Estado por mayoría absoluta de votos de las legislaturas respectivas

⁴⁷ Así se refiere en la *Declaración de presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos* (Dublán y Lozano, 1876i, p. 719).

⁴⁸ Conforme a las reglas previstas en el *Decreto sobre la elección de los individuos de la Corte Suprema de justicia* (Dublán y Lozano, 1876j, pp. 713–714)

(a. 25) y para ser electo senador se establecieron los mismos requisitos que para ser diputado, excepto la edad que se fijó en treinta años (a. 28).

Para el caso del presidente y vicepresidente de la República, la elección se realizaría mediante el voto de las legislaturas estatales quienes debían escoger a dos individuos para el cargo, uno de los cuales no debería ser vecino del Estado que emita el voto (a. 79). Una vez recibidos los votos por el congreso federal, se declararía electo a aquél que obtuviera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas (a. 84) y en caso de empate o de que ninguno hubiera obtenido mayoría de votos, el congreso federal realizaría la designación del presidente y vicepresidente entre los que hubieran obtenido mayor número de votos de las legislaturas estatales (aa. 85 y 86).

Si bien la Constitución de 1824 delegó en las legislaturas estatales la facultad de reglamentar las elecciones, en la práctica se conservó el modelo de sufragio indirecto en tres grados para la elección de autoridades federales previsto en el Decreto del 17 de junio de 1823, que a su vez se había basado en el de la Constitución de Cádiz, lo que se explica en parte por la configuración geopolítica ya que no obstante se había modificado por virtud del pacto federal, todavía conservaba la esencia de las unidades territoriales: en la base, parroquias que se transformaron en ayuntamientos; en el segundo nivel, partidos que serían los antecedentes de los distritos; y en el tercer nivel las provincias que mutaron en Estados o territorios federales, cuyas juntas electorales estatales o, en su caso, los congresos, actuaban como electores de los integrantes de los poderes federales.

Por lo que respecta a la elección de las diputaciones locales, por tener un carácter más inmediato se adoptaron, por regla general, sistemas de elección por sufragio indirecto en dos grados: el primero para elegir electores primarios en los ayuntamientos; y, el segundo para elegir electores secundarios que concurrirían a las juntas electorales de partido (o distrito).

En el caso de Zacatecas, por ejemplo, la Constitución del año de 1825 previó para la elección de diputados que, en primer término, se realizaran elecciones primarias en las que los ciudadanos agrupados en secciones elegirían a diez

electores ante las mesas electorales; posteriormente, los funcionarios de las mesas se reunían para hacer el cómputo de votos y declarar quiénes habían resultado designados como electores primarios; a continuación, se realizaban las elecciones secundarias en las que los electores primarios votaban por los diputados, a razón de un propietario y un suplente en cada partido, resultando electo quien obtuviera la mayoría absoluta en primera ronda o la mayoría en una segunda ronda con los dos que hubieran obtenido más votos (Venegas De la Torre, 2016, pp. 234–236).

En el Estado de México, el 16 de agosto de 1826 su congreso emitió el *Decreto sobre elecciones de diputados federales y locales referente a las juntas municipales y juntas de partido* y el 23 de agosto siguiente el *Decreto sobre elecciones de diputados federales y locales referente a la Junta General del Estado* (Reyes Pastrana, 2015, pp. 312–320) conforme a los que se eligió simultáneamente a los diputados al congreso general y al congreso constitucional del Estado, mediante un sistema de elección indirecta en tres grados, el cual iniciaba con las juntas municipales en las que los ciudadanos elegirían electores de partido, seguido de las juntas de partido en las que se votaría por electores para la junta general y en esta última se nombrarían los diputados para ambos congresos. Como requisitos para ser elector de partido o a la Junta General del Estado, se establecieron los de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, vecino y existente en la Municipalidad o el partido respectivos al tiempo de la elección (aa. 23 y 45 del Decreto del 16 de agosto de 1826).⁴⁹

En el Distrito y Territorios Federales, conforme a las *Reglas para las elecciones de diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* (1830), las elecciones de los diputados se realizaron mediante voto indirecto en dos grados. En un primer término, los vecinos de una manzana o sección formaban una junta electoral que nombraba a un elector (aa. 15 y 16); los electores designados en las

⁴⁹ La cuestión de la vecindad dio lugar a constantes controversias; Georgina López González relata la que ocurrió con motivo de la elección de Lorenzo de Zavala como elector en el Estado de México que acarrió la nulidad de la elección del partido con cabecera en Toluca decretada por el congreso del Estado, la cual, a la postre quedó sin efectos por una posterior determinación del Senado de la República. (López González, 2016, p. 272 y ss.).

juntas primarias se reunían a su vez, para celebrar las elecciones secundarias en las que se designaría a los diputados que en esa ocasión serían dos propietarios y un suplente para el Distrito Federal y un propietario y un suplente para los territorios de las Californias, Colima, Tlaxcala y Nuevo México (aa. 49 y 55).

No está en los alcances de esta investigación exponer pormenorizadamente la legislación que se aprobó en cada uno de los Estados durante la primera experiencia federal. Solamente se destacará que, de los ejemplos antes expuestos, puede concluirse, de manera general, que se adoptó el modelo de elecciones por sufragio indirecto y que había variaciones en los grados, de acuerdo con el tipo de elección y las características propias de la entidad federativa.

3.1.1.1.3 El Régimen Centralista.

Pocos años después, el 23 de octubre de 1835 se publicaron las *Bases para la Nueva Constitución* (Dublán y Lozano, 1876l, pp. 89–90) aprobadas por el congreso general que se había arrogado las funciones de congreso constituyente.

En este documento se declaró que el sistema gubernativo de la nación sería el republicano, representativo, popular, eliminando desde luego el federalismo (a. 3). Como consecuencia de ello, se eliminaron los Estados y los Territorios Federales, ordenándose la división del país en Departamentos que se detallarían en una ley constitucional (a. 8).⁵⁰ Se determinó que el supremo poder nacional continuaría dividido en legislativo, ejecutivo y judicial y “un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones” (a. 4). El poder legislativo se depositó en un congreso de representantes de la nación dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores que se elegirían popular y periódicamente, y se estableció que una ley constitucional regularía los requisitos que deberían tener los electores y los electos, así como el tiempo, modo y forma de las elecciones (a. 5).

⁵⁰ La división se precisó en el Decreto del 30 de diciembre de 1836 (Dublán y Lozano, 1876m, pp. 258–259)

De igual manera, se señaló que la elección del titular del ejecutivo y de los integrantes del poder judicial se detallaría en las leyes constitucionales respectivas (aa. 6 y 7). Los congresos locales fueron sustituidos por juntas departamentales que se elegirían popularmente y los ejecutivos locales serían designados por el supremo poder ejecutivo a propuesta de las juntas (a. 9).

Conforme a estas *Bases*, el 30 de noviembre de 1836 el congreso general emitió la *Ley sobre elecciones de diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales* (Dublán y Lozano, 1876n, pp. 215–222), en la que sancionó un proceso electivo por sufragio indirecto en tres grados de acuerdo con el que se elegirían los compromisarios que, a su vez, elegirían a los electores de partido que, posteriormente designarían a los diputados al congreso y a los diputados de las juntas departamentales, esto último en reuniones efectuadas con un día de diferencia entre sí (aa. 1, 18, 34, 39 y 43).

La principal novedad fue la introducción del voto censitario, con el que se restringió el derecho de sufragar a los ciudadanos mayores de veintiún años o de dieciocho si eran casados, que tuvieran una renta anual de cuando menos cien pesos “procedente de capital fijo ó moviliario ó de trabajo personal, honesto y útil a la sociedad” y que fueran vecinos del Departamento y residentes en el lugar a que pertenece la sección por espacio de un año cumplido (a. 5).

Para ser compromisario o elector de partido se requería, tener como mínimo la edad de veinticinco años, además de no estar en alguna de las incapacidades señaladas en la propia ley (aa. 24 y 36), y para ser diputado se exigía ser mexicano por nacimiento o natural de cualquier otra parte de América que en 1810 dependía de España, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo eligiera, de treinta años cumplidos el día de la elección y tener un capital fijo, giro o industria que le produjeran al menos mil quinientos pesos anuales.

Otro aspecto a destacar, es que en esta ley se estableció el voto obligatorio para todos los ciudadanos a los que se les hubiera entregado boleta, con sanciones de uno a veinticinco pesos a quien omitiera presentarse a entregarla o enviarla a la

mesa debidamente firmada (a. 31), en tanto que a los compromisarios que no acudieran a las elecciones secundarias sin causa justificada se les sujetó a multas que iban de veinticinco a cien pesos (a. 32).

En las *Leyes Constitucionales* emitidas el 29 de diciembre de 1836 (Dublán y Lozano, 1876o, pp. 230–258) se reafirmaron las disposiciones que se habían perfilado en las *Bases* de octubre de 1835. Entre las cuestiones a destacar, se tiene la relativa a la restricción de la ciudadanía a quien tuviera una renta anual de cien pesos como mínimo que proviniera de capital fijo o mobiliario o de industria o trabajo personal y útil a la sociedad (Primera Ley, a. 7) y que se perfiló la suspensión de la ciudadanía a quien tuviera el estado de sirviente doméstico y a quien no supiera leer y escribir a partir del año 1846 (Primera Ley, a. 10, fracciones II y IV).

La Segunda Ley, se destinó a la organización del Supremo Poder Conservador compuesto de cinco individuos que se renovarían escalonadamente y serían electos por el Senado de entre las ternas que, a su vez, serían confeccionadas por la Cámara de Diputados a partir de las listas que, enviarían en su oportunidad, las Juntas Departamentales (aa. 1 y 3). Este Supremo Poder Conservador tenía facultades para declarar, a petición de alguno de los poderes, la nulidad de actos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial cuando fueren contrarios a artículo expreso de la Constitución, así como suspender a la Corte de Justicia o las sesiones del Congreso General, así como declarar la incapacidad de física o moral del Presidente de la República (a. 12). Para ser miembro de este Poder se establecieron como requisitos: ser mexicano por nacimiento y estar en ejercicio de los derechos de ciudadano, tener al día de la elección cuarenta años, poseer un capital que produjera por lo menos tres mil pesos de renta anual y haber desempeñado el cargo de presidente, vicepresidente, senador, diputado, secretario de despacho o magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a. 11).

La Tercera Ley se enfocó al poder legislativo, el cual se integró con las cámaras de diputados y la de senadores. La elección de diputados se realizaría por voto popular, a razón de un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción que excediera de ochenta mil, conforme a una ley particular (aa. 1 y 4) y

sería calificada por la cámara de senadores (a. 5). Como requisitos para ser diputado se reiteraron los establecidos en la ley del 30 de noviembre de 1836 (a. 6).

Tocante a la cámara de senadores, su integración se haría con veinticuatro individuos, electos por las juntas departamentales de entre tres listas que confeccionarían la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia. Las listas votadas por las juntas departamentales se enviarían al Supremo Poder Conservador que computaría los votos y declararía electos a los que obtuvieran el mayor número (a. 8). Los requisitos para ser senador eran: ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos, mexicano por nacimiento, de treinta y cinco años cumplidos y tener un capital que produjera al menos dos mil quinientos pesos anuales (a. 12).

En la Cuarta Ley se reguló lo relativo a la organización del supremo poder ejecutivo. En ésta, se estableció que la elección del Presidente de la República se haría mediante la elaboración de tres ternas elaboradas, respectivamente, por el propio Presidente de la República en junta del consejo y ministros, el Senado y la alta Corte de Justicia; las tres ternas se remitirían a la Cámara de Diputados para que escogiera a tres individuos de entre las ternas propuestas y la terna resultante se enviaría a las juntas departamentales para que eligieran a un individuo; posteriormente, las dos Cámaras se reunirían para abrir los pliegos de actas con los votos emitidos por las juntas departamentales y, se declararía electo a quien hubiera obtenido el mayor número de votos y, en caso de empate, sería nombrado el que designara la suerte (a. 2). Los requisitos eran los mismos que para ser senador, con excepción de la edad mínima que era de cuarenta años y la renta que se fijó en cuatro mil pesos anuales (a. 14).

Por lo que se refiere al Poder Judicial, en la Quinta Ley se determinó que se ejercería por una Corte Suprema de Justicia, los tribunales superiores de los departamentos, los de Hacienda y los juzgados de primera instancia (a. 1). La elección de los once ministros y el fiscal que integrarían la Corte Suprema se haría de la misma manera que para la elección del Presidente de la República (a. 5). Los requisitos para ser integrante de la Corte eran: ser mexicano por nacimiento,

ciudadano en ejercicio de sus funciones, tener cuarenta años cumplidos, no haber sido condenado por algún crimen y ser letrado y en ejercicio de esa profesión por diez años al menos (a. 4). Como excepción, los integrantes de la Corte Suprema no tenían que poseer renta alguna.

En la Sexta Ley se reguló lo relativo a la división y organización territorial, disponiéndose que la República se dividiría en Departamentos, éstos en Distritos y éstos, a su vez, en Partidos (a. 1). El gobierno interior de los Departamentos quedó a cargo de gobernadores con sujeción al gobierno general que se encargaría de nombrarlos a propuesta en terna de las juntas departamentales, en la inteligencia de que el gobierno general no estaba obligado a sujetarse a las ternas en los casos de los departamentos fronterizos y podía devolverlas una vez en los demás casos (aa. 4 y 5).

Los requisitos para ser gobernador eran los ya señalados anteriormente para los cargos de diputado, con excepción de la renta que era de dos mil pesos anuales (a. 6). Además, se previó la figura de los prefectos que se designaban por el gobernador en cada una de las cabeceras de Distrito y de subprefectos nombrados por los prefectos en cada una de las cabeceras de Distrito (aa. 16 y 19).

Finalmente, se previó la existencia de ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en los que los había en el año 1808, en los puertos con cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil (a. 22). Los ayuntamientos serían de elección popular en los términos fijados en la ley (a. 23) y para ser edil se exigió ser mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, vecino del mismo pueblo, mayor de veinticinco años y tener un capital que le produjera por lo menos quinientos pesos anuales (Art. 24).

Es importante resaltar, que la Constitución centralista circunscribió las elecciones por voto popular, únicamente a los cargos de diputados al congreso general, diputados a las juntas departamentales y miembros de los ayuntamientos, en tanto que los demás cargos se discernían, mediante un complejo esquema de nombramientos cruzados, en los que no había participación alguna de los ciudadanos.

Este esquema, unido a la restricción de la ciudadanía para quienes tuvieran determinada renta y, eventualmente, estuvieran instruidos, implicó una merma considerable en los derechos político-electorales, particularmente, el del sufragio pasivo para el que se exigían rentas que únicamente alcanzaba una pequeña élite, lo cual, evidentemente, restringió las posibilidades de quienes quisieran ocupar cargos de elección popular.

El 28 de septiembre de 1841, Gabriel Valencia, Mariano Paredes y Arrillaga y Antonio López de Santa Anna se levantaron en armas contra el régimen centralista y emitieron las *Bases de Tacubaya* en las que declararon el cese de los poderes supremos, con excepción del judicial, y anunciaron que el ejecutivo provisional convocaría a un nuevo congreso, “el que facultado ampliamente se encargará de constituir a la nación, según mejor lo convenga” (López de Santa Anna et al., 1841, para. Base Cuarta).

El 10 de diciembre de 1841, Antonio López de Santa Anna, en su carácter de presidente provisional emitió la *Convocatoria para la elección de un congreso constituyente* en la que utilizó el mismo modelo de elección indirecta en tres grados con juntas primarias integradas por los ciudadanos en secciones electorales que elegirían electores primarios en cada una, de éstos a su vez integrarían las juntas secundarias o de partido que elegirían electores secundarios que a su vez elegirían en las capitales de departamento a los diputados (aa. 7, 8, 31 y 48).

Para el ejercicio del voto se requería ser nacido en la República o ciudadano con arreglo a las leyes y se eliminó la condición de tener una renta (a. 8). Para ser designado elector primario la Convocatoria requería ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, no estar imposibilitado para desempeñar las obligaciones inherentes a la ciudadanía, ser mayor de veintiún años, vecino y residente en la municipalidad, y no ejercer en esa jurisdicción (a. 27). Para ser elector secundario se pedían los mismos requisitos salvo el de la edad y tener además residencia de un año (a. 46). Para ser diputado, la edad era de veinticinco años, nacido en el Departamento que lo elija o vecindado con residencia de dos años anteriores a la elección y para este cargo sí se exigía una renta mínima de mil quinientos pesos anuales (a. 55).

Además, se estableció que ninguno podría excusarse de los encargos expresados en la convocatoria (a. 62).

El congreso constituyente así convocado se instaló el 10 de junio de 1842; sin embargo, debido a que elaboró y estaba a punto de votar un proyecto de Constitución de corte federalista que contrariaba los deseos de Antonio López de Santa Anna, “previo pronunciamiento de diversas autoridades y guarniciones de varios Departamentos”, fue disuelto el 19 de diciembre del mismo año por el presidente provisional Nicolás Bravo (Jáuregui Frías, 1990), quien determinó nombrar a una “junta compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y patriotismo” a la que se denominó “junta nacional legislativa”, la cual se integró con ochenta miembros designados por el propio presidente (Dublán y Lozano, 1876q, pp. 352–356).

La mencionada Junta aprobó las *Bases para la organización política de los Estados Unidos Mexicanos* que se dieron a conocer el 14 de junio de 1843 (Dublán y Lozano, 1876r, pp. 429–449). En aquellas se retomaron las principales características de la Constitución centralista de 1836, con excepción del Supremo Poder Conservador que fue suprimido.

Para la elección de diputados y vocales de las asambleas departamentales, denominación que sustituyó a las de las juntas departamentales y cumplirían la función de las legislaturas locales, se dispuso la elección popular indirecta en tres grados, de tal manera que los ciudadanos escogían electores primarios, éstos escogían electores secundarios y éstos a su vez conformaban los colegios electorales de departamento en los que se escogía a los diputados y vocales respectivos (aa. 147, 148, 149 y 156).

Respecto a la elección de senadores se determinó que, dos terceras partes estarían a cargo de las asambleas departamentales y la otra tercera parte por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia (aa. 31 y 32).

La elección del presidente de la República, así como de los ministros y el fiscal de la Corte Suprema se realizaría por mayoría de votos de las asambleas departamentales, eliminándose para el caso, la elaboración previa de ternas (aa. 158, 159 y 166).

Es importante destacar que, para ser elegible a todos los cargos, desde elector primario hasta presidente de la República, con excepción de los correspondientes al Poder Judicial, se estableció el requisito de poseer determinada renta, a semejanza de lo dispuesto en la Constitución de 1836; y, para tener derecho a voto activo se dispuso como requisito poseer una renta de cuando menos doscientos pesos (a. 18), lo que restringió aún más el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En el caso de los senadores, además, se introdujo una representación por clases, pues las asambleas departamentales debían escoger cinco individuos de entre las clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes, en tanto los demás debían haber ocupado el cargo de presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo Estado o Departamento por más de un año, senador al congreso general, diputado en legislaturas, antiguo consejero de gobierno, obispo o general de división (a. 40).

El 14 de diciembre de 1845, se produjo un nuevo levantamiento militar, encabezado por el general Mariano Paredes y Arrillaga, conocido como Plan de San Luis Potosí en el que cesó en sus funciones a ambas cámaras y al poder ejecutivo, así como propuso convocar a un congreso extraordinario para constituir a la nación “sin restricción ninguna” en cuya conformación “se combinará la representación de todas las clases de la sociedad”.

Una vez instalado en el poder ejecutivo, el 27 de enero de 1846 el general Paredes expidió el *Decreto sobre convocatoria para un congreso extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845* (Dublán y Lozano, 1876s, pp. 105–119) en el que se estableció una elección

muy compleja, porque se mezclaba la designación directa con la elección indirecta por diversos grados y distintas clases.

El esquema general implicaba la elección de ciento sesenta diputados distribuidos en nueve clases: 1ª. Propiedad raíz rústica y urbana, y la industria agrícola (38); 2ª. Comercio (20); 3ª. Minería (14); 4ª. Industria manufacturera (14); 5ª. Profesiones literarias (14); 6ª. Magistratura (10); 7ª. Administración pública (10); 8ª. Clero (20) y 9ª. Ejército (20) (aa. 3 y 4). Cada una de estas clases elegiría diputados distribuidos en los distintos Departamentos de la República (por ejemplo, los cuarenta de la primera clase se distribuyeron así: 6 para México, 3 para Jalisco, 3 para Puebla, 3 para Yucatán, 2 para Guanajuato, 2 para Michoacán y uno para cada uno de los Departamentos restantes); además, para ser elector primario o secundario, también se exigía determinada renta que variaba según la clase y el departamento y, para ser diputado se pedía además, haber pagado ciertas cantidades de contribuciones directas.⁵¹

El que sería el único congreso mexicano integrado por clases, se instaló el 6 de junio de 1846 y funcionó hasta el 4 de agosto del mismo año sin concluir su encargo, debido al levantamiento encabezado por Mariano Salas y Valentín Gómez Farías que desembocó en la convocatoria a elecciones de un nuevo congreso constituyente, fechada el 6 de agosto de 1846, y la emisión del Decreto del 22 de agosto de 1846 que restituyó la vigencia de la Constitución Federal de 1824 (Dublán y Lozano, 1876t).

3.1.1.1.4 De la restitución del federalismo al porfiriato

En congruencia con el propósito de restituir la vigencia de las normas federales, la convocatoria al nuevo congreso constituyente se denominó *Decreto del general en jefe del ejército libertador republicano. Convocatoria expedida por el mismo, en que se reforma la del 17 de junio de 1823* (Dublán y Lozano, 1876u). En este documento

⁵¹ Un cuadro completo y detallado se encuentra en *La Elección por Clases y Contribuciones* (Noriega Elío, 2016, pp. 346–365).

se retomó el modelo de elección por sufragio indirecto en tres grados, es decir, electores primarios, electores secundarios o de partido y elección en la junta de departamento para elegir a los diputados y, se eliminaron los requisitos inherentes a las rentas para tener derecho al voto activo o pasivo, quedando en términos similares a los que se exigían en la normatividad de la época federal (aa. 8, 10, 36, 54 y 64).

Dicho congreso constituyente se instaló con carácter de extraordinario el 6 de diciembre de 1846 y aprobó reformas a la Constitución Federal de 1824 a través del documento que llevó por nombre *Acta de reformas constitucionales* del 18 de mayo de 1847 (Dublán y Lozano, 1876v). Si bien el principal objetivo de este documento constitucional fue restablecer la vigencia de la Constitución de 1824, también se aprobaron importantes reformas de carácter político y electoral.

Entre otras reformas, se estableció como requisito para la ciudadanía tener veinte años de edad, independientemente del estado civil (a. 1); se restituyó a los Estados de la Federación la facultad de designar a los senadores, aunque se incluyó una nueva categoría de senadores que serían electos a propuesta del propio senado, por la Suprema Corte de Justicia y la cámara de diputados, además de que se estableció como requisito para ser senador, el haber ocupado cargos públicos relevantes (aa. 8 y 9);⁵² se suprimió la vicepresidencia de la República (a. 15); se delegó en las leyes la reglamentación de las elecciones de diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, autorizándose, por primera vez, la posibilidad de la elección directa (a. 18); y, se instituyó el juicio de amparo a cargo de los Tribunales de la Federación como medio de protección de los derechos que concede la Constitución a cualquier habitante de la República (a. 25).

⁵² Presidente o vicepresidente constitucional de la República, o por más de seis meses secretario del despacho, o gobernador de Estado, o individuo de las cámaras, o por dos veces de una legislatura, o por más de cinco años enviado diplomático, o ministro de la Suprema Corte de Justicia, o por seis años juez o magistrado, o jefe superior de Hacienda, o general efectivo.

Con este nuevo marco constitucional, el congreso emitió el 3 de junio de 1847 la *Ley sobre elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación* (Dublán y Lozano, 1876w), en la que se determinó que, por esa ocasión, las elecciones para los poderes supremos constitucionales de la Unión, se adoptaría, la ley expedida el 10 de diciembre de 1841 para la elección de diputados al congreso constituyente, con las modificaciones del Acta de Reformas (a. 1).

Así, quedó previsto que la elección de diputados al congreso fuera de tipo popular indirecta en tres grados, consistentes en que los ciudadanos elegían electores primarios, éstos a los electores secundarios y éstos últimos a los diputados al congreso en las juntas de departamento; en tanto que para las elecciones de senadores, los electores primarios emitirían su voto por escrito ante las juntas secundarias y los colegios estatales harían el cómputo respectivo, declarando ganadores en ese Estado a quienes obtuvieran la mayoría absoluta de votos de electores primarios; en caso de que no hubiera esa mayoría, el colegio estatal haría la designación del senador o senadores (a. 7).

Para el caso del Presidente de la República, el colegio estatal haría el cómputo de los votos emitidos por los electores secundarios y emitiría el voto del Estado por el candidato que obtuviera la mayoría absoluta de tales votos, en el entendido de que, de no haber dicha mayoría, el colegio determinaría a quién otorgarlo de entre los que hubieran obtenido la mayoría relativa (a. 9). Los votos de los Estados se enviarían al Congreso para que hiciera el cómputo nacional (a. 14).

Debido a la guerra con los Estados Unidos ocurrida en esas fechas, las elecciones no se realizaron en la forma prevista en la Ley del 3 de junio de 1847 que se ha descrito con anterioridad y, por consecuencia, fue necesario que se emitieran diversos decretos para regularizar la situación.⁵³ Finalmente, por Decreto

⁵³ a) Decreto del 19 de octubre de 1847 sobre repetición de elecciones de presidente, diputados y senadores en los lugares en que no se haya verificado el día que señala el decreto de 3 de junio último. No. 3008 297-298 T V; b) Decreto del 16 de noviembre de 1847, con el que se manda que en los partidos del Estado de Michoacán en que no se hayan verificado las elecciones de diputados, senadores y presidente 3017; c) Decreto del 14 de enero de 1848, sobre repetición de elecciones para diputados, senadores y presidente de la República en el Estado de Michoacán 3027 y d)

del 30 de mayo de 1848 el Congreso declaró presidente de la República al general José Joaquín de Herrera (Dublán y Lozano, 1876x, pp. 380–381) que asumió el cargo el 3 de junio de 1848 y lo concluyó en la fecha constitucionalmente prevista, esto es, el 15 de enero de 1851. En el periodo de su presidencia, emitió el *Decreto para las Elecciones de los Supremos Poderes*, en el que se determinó que esas elecciones se verificarían conforme a la ley del 3 de junio de 1847 (Dublán y Lozano, 1876y); el *Decreto para las elecciones de Ayuntamientos*, en el que se dispuso que las elecciones se realizarían conforme a la ley del 12 de julio de 1830 (Dublán y Lozano, 1876z) y las *Bases para las elecciones de presidente de la República y Senadores*, en las que también dispuso que se efectuarían conforme a la ley del 3 de junio de 1847 (Dublán y Lozano, 1876aa).

Mariano Arista, presidente electo en las elecciones efectuadas en 1850 asumió el cargo el 15 de enero de 1851 pero renunció el 5 de enero de 1853, antes de concluir su periodo constitucional. Su sucesor en el cargo fue el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan Bautista Ceballos, a quien el Congreso designó presidente de la República con carácter interino; el 19 de enero siguiente, Ceballos emitió el *Decreto por el que se manda que cese en sus funciones el poder legislativo* (Dublán y Lozano, 1876ab), y convocó a un congreso extraordinario que se elegiría conforme a las reglas del Decreto del 10 de diciembre de 1841 (aa. 1 y 2). Sin embargo, el 7 de febrero siguiente, el presidente de la República renunció y una junta militar designó como “depositario del poder ejecutivo” al general Manuel María Lombardini (Dublán y Lozano, 1876ac).

El 17 de marzo de 1853, el depositario del poder ejecutivo emitió el *Decreto por el que se declara presidente de la República al general D. Antonio López de Santa-Anna* (Dublán y Lozano, 1876ad) en el que, para revestir de legalidad al nombramiento, en la parte conducente del preámbulo, se expresó lo siguiente:

“Que en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 5° del convenio acordado en 6 de Febrero último, entre el jefe de la división de Jalisco y Estados adheridos al plan de Guadalajara, el jefe de la división Robles y los señores

Decreto del 24 de marzo de 1848 sobre elección de diputados, senadores y presidente en el Distrito No. 3038.

comisionados por la división Lombardini, se procedió, a presencia de las autoridades y funcionarios reunidos en el salón de la cámara de diputados, a la apertura de los pliegos que contienen los votos para la elección de presidente de la República; y habiendo resultado electo por diez y ocho votos el Excmo. Sr. general, benemérito de la patria, D. Antonio Lopez de Santa-Anna, he tenido a bien..."

Investido con el poder ejecutivo a partir de una elección que nunca se llevó a cabo, el 20 de abril siguiente, el nuevo presidente asumió el cargo y el 22 inmediato siguiente, expidió las *Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución* (Dublán y Lozano, 1876ae), en las que determinó gobernar con un Consejo de Estado nombrado por él mismo y suspender a todas las legislaturas en los Estados y territorios (secciones segunda y tercera, a. 1), con lo que inició un régimen dictatorial que concluyó el 12 de agosto de 1855 como consecuencia del triunfo de la Revolución de Ayutla.

El 17 de octubre de 1855, Juan Álvarez, actuando con el carácter de presidente interino y en cumplimiento al artículo 5° del Plan de Ayutla, emitió el *Decreto por el que se convoca a la nación para la elección de un congreso constituyente* (Dublán y Lozano, 1876af). En ese documento se enfatizó que se trataba de la convocatoria expedida en diciembre de 1841 "con las modificaciones que las actuales exigencias de la nación hacen indispensables" (a. 2).

Se dispuso que por cada cincuenta mil almas o fracción que excediera de veinticinco mil se elegiría un diputado (a. 5) y se retomó el modelo de sufragio popular indirecto en tres grados: los ciudadanos agrupados en secciones elegirían electores primarios, a razón de uno por cada quinientos habitantes; éstos, reunidos en juntas secundarias o de partido elegirían a su vez a los electores secundarios y estos últimos agrupados en las juntas de Estado elegirían a los diputados (aa. 8, 9, 13, 30 y 32).

Para ser elector primario se requería ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, no estar inhabilitado para ello, mayor de veintiún años, vecino residente en la municipalidad y no ejercer en la misma jurisdicción (a. 28); para ser elector secundario o de partido se exigían los mismos requisitos con excepción de la edad

que era de veinticinco años y ser vecino o residente un año (a. 46) y para ser diputado se exigía, además, pertenecer al estado secolar y poseer un capital, giro o industria honesta que le produjera con qué subsistir (a. 56). También se estableció que ninguno podría excusarse de los cargos expresados en la convocatoria (a. 59).

El congreso constituyente se instaló el 14 de febrero de 1857 y concluyó el 5 de febrero de 1857, fecha en que promulgó la nueva *Constitución política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de Setiembre de 1821*, que se publicó el 12 de febrero siguiente (Dublán y Lozano, 1876ag)

Sobre los aspectos que se han tocado en este apartado, la Constitución de 1857 fijó la ciudadanía en dieciocho años para los casados y veintiuno para los que no lo fueran, precisando como único requisito para acceder a ella “tener un modo honesto de vivir” (a. 34); eliminó el senado de la República, al depositar el poder legislativo en una sola asamblea (a. 51) y determinó que la elección de diputados sería indirecta en primer grado y por escrutinio secreto (a. 55).

Como requisitos para acceder al cargo de diputado estableció ser ciudadano mexicano, tener veinticinco años cumplidos, ser vecino del Estado o Territorio en que se hiciera la elección y no pertenecer al Estado eclesiástico (a. 56).

También determinó que la elección de presidente de la República sería indirecta en primer grado (a. 76) y estableció como requisitos para ese cargo, los de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección (a. 77).

Respecto a los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, dispuso su elección popular indirecta en primer grado (a. 92) y como requisitos, estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento (a. 93). Cobra relevancia que las faltas del Presidente de la República serían cubiertas en forma interina por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (a. 79), lo que convirtió a este último en vicepresidente

de hecho, lo que tendría importantes consecuencias en la vida política de los siguientes años.

El mismo 12 de febrero de 1857 en que se publicó la Constitución referida, se expidió la *Ley Orgánica Electoral* (Dublán y Lozano, 1876ah) que estableció la división de los Estados, el Distrito federal y los Territorios en distritos de cuarenta mil habitantes o fracción que excediera de la mitad (a. 1); en tanto que los distritos se dividirían en secciones de quinientos habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta habitantes (a. 2). Esta división serviría como base de las elecciones, pues en cada sección los ciudadanos elegirían un elector y éstos, congregados en las juntas electorales de distrito, elegirían un diputado al congreso federal (a. 55). En estas juntas distritales los electores también votarían por Presidente y por integrantes de la Suprema Corte de Justicia, en el entendido de que las juntas distritales realizarían los cómputos respectivos y los remitirían al gobierno del Estado y al congreso de la Unión y este último, en funciones de cuerpo electoral, se encargaría de hacer el cómputo nacional (aa. 43, 45 y 48).

Si algún candidato obtenía la mayoría absoluta, era declarado electo y si no, el congreso, votando por diputaciones, esto es, un voto por cada Estado o Territorio, elegiría por escrutinio secreto entre los dos candidatos que obtuvieron la mayoría relativa (a. 51). Tal como se había prescrito en legislaciones precedentes, se dispuso que nadie podía excusarse de servir los cargos de elección popular establecidos en la ley (a. 59).

Conforme a estas disposiciones, en el año 1857 se celebraron los comicios y el 21 de noviembre de ese año, el congreso declaró electos a Ignacio Comonfort y a Benito Juárez como presidentes de la República y de la Suprema Corte de Justicia, respectivamente (Dublán y Lozano, 1876ai, 1876aj); sin embargo, el 17 de diciembre siguiente, Comonfort dio un autogolpe de Estado al adoptar el Plan de Tacubaya en el que se desconocía la vigencia de la Constitución de 1857 y se le otorgaban facultades extraordinarias (Villegas Revueltas, 2001, pp. 75–76), lo que a su vez motivó que Benito Juárez declarara a Comonfort fuera de la ley y asumiera la presidencia de la República de manera interina.

A estos episodios siguió la Guerra de Reforma, la invasión del ejército francés y la instauración del Segundo Imperio durante los cuales prácticamente cesó la actividad electoral.

Por la naturaleza misma del gobierno monárquico, en el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* (Senado de la República, 2010a, pp. 454–462) originalmente no se previó ejercicio electivo alguno; sin embargo, el 1 de noviembre de 1865 el Emperador Maximiliano emitió una *Ley Electoral de Ayuntamientos* (Senado de la República, 2010a, pp. 463–467) de elección popular directa (a. 1) y otorgó el derecho a votar en las elecciones respectivas a los ciudadanos mayores de veintiún años que supieran leer y escribir y estuvieran avecindados en la municipalidad (a. 3), en tanto que para ser miembro del ayuntamiento se pedía la edad de veinticinco años, estar avecindado en la municipalidad y pagar contribuciones directas por al menos veinte pesos al año (a. 4). Los ayuntamientos se dividirían en tantos cuarteles como concejales se fueran a elegir y los cuarteles a su vez en manzanas o secciones (aa. 7 y 8). También se previó que los individuos que resultando electos no admitieran el cargo de concejales, quedarían suspensos en sus derechos ciudadanos y se les impondría una multa a criterio de la autoridad competente (a. 31).

Una vez que se restauró el régimen republicano, el presidente Benito Juárez lanzó la *Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes* del 14 de agosto de 1867 (Senado de la República, 2010a, pp. 467–472), en la que se establecieron fechas para las elecciones primarias y secundarias a Diputados al congreso, Presidente de la República e integrantes de la Suprema Corte de Justicia, así como las fechas de toma de posesión, conforme a las normas de la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 (a. 1) y se ordenó a los gobernadores de los Estados que expidieran las convocatorias respectivas para la elección de los congresos locales (a. 16).

Las reformas posteriores fueron de menor entidad. En este contexto se ubican el Decreto del 5 de mayo de 1869 se emitió la *Ley que modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral* (Senado de la República, 2010a, p. 482) con el que se

prohibió la elección de diputados al Congreso Federal de los “individuos que hubieran servido a la intervención o al llamado imperio” (a. 2), el *Decreto que reformó la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857* expedido el 8 de mayo de 1871 (Senado de la República, 2010a, pp. 483–486) y el *Decreto que reforma el artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857* emitido el 23 de octubre de 1872, los cuales, como ya se adelantó, no modificaron sustancialmente el tipo de votación, los cargos a elegir o los requisitos para votar y ser votado.

Después de que se restauró al Senado de la República como órgano del Congreso de la Unión, el 15 de diciembre de 1874, se expidió el *Decreto sobre Elecciones de Senadores* (Senado de la República, 2010a, pp. 488–490), en el que se dispuso que esas elecciones se realizarían por voto popular indirecto en un grado, debiendo ser los electores primarios quienes votarían por los candidatos al Senado, inmediatamente después de haber votado por diputados (a. 1) Las legislaturas estatales tendrían a su vez el encargo de realizar el cómputo de los votos emitidos por los candidatos al senado y declarar como integrantes de éste a quienes hubieran obtenido la mayoría absoluta de votos (a. 5), en la inteligencia que, de no formarse mayoría absoluta, la legislatura respectiva haría la designación de entre los que hubieran obtenido la mayoría relativa (a. 6).

De esa época, para la historia de la justicia electoral en México, tiene especial valor que el 19 de mayo de 1875 se publicó el *Decreto sobre facultades de los colegios electorales para resolver sobre la legitimidad de las elecciones* con un artículo único, que determinaba lo siguiente:

“Artículo único. Solo a los colegios electorales corresponde resolver sobre la legitimidad de los nombramientos que, por la Constitución federal ó por la de algún Estado, deban verificarse popularmente.

En consecuencia, hecha la declaración respectiva por los colegios electorales, por el congreso de la Unión ó por las legislaturas en su caso, ningún poder, autoridad o funcionario de la Federación, podrá revisar ni poner en duda los títulos de legitimidad de un funcionario federal ó de los Estados, procedentes de aquella declaración.”

En opinión del entonces ministro José María Iglesias, este Decreto se dio “para poner fin a lo que se calificaba de extralimitación de facultades del poder judicial de

la federación” (Iglesias, 1892, p. 11), como respuesta a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia en los llamados “Amparo Morelos” y “Amparo de Puebla” en los que había sostenido la tesis de la incompetencia de origen y la potestad del poder judicial de la Federación, para conocer por vía de amparo sobre cuestiones electorales.

Pocos meses después, concretamente en enero de 1876, se puso en marcha un levantamiento militar encabezado por Porfirio Díaz en el que, entre otras cuestiones, pedía la destitución de Sebastián Lerdo de Tejada quien, no obstante, se presentó a la reelección en ese mismo año y el 26 de octubre fue declarado electo para un segundo periodo por la Cámara de Diputados (Dublán y Lozano, 1876ak, p. 88).

Sin embargo, ante la presión de los revolucionarios, Lerdo de Tejada abandonó la presidencia el 20 de noviembre siguiente y asumió el cargo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Don José María Iglesias, quien a su vez fue desconocido por Porfirio Díaz que se hizo con el poder ejecutivo el 28 de noviembre de ese año, alegando que ninguno de los funcionarios invitados, entre los que estaba Iglesias, habían manifestado su adhesión al Plan de Tuxtepec (Dublán y Lozano, 1876al, p. 100).

El 7 de diciembre siguiente, Porfirio Díaz se retiró del cargo, dejando como encargado provisionalmente del poder ejecutivo al segundo al mando del ejército nacional constitucionalista, Juan N. Méndez (Dublán y Lozano, 1876am, pp. 110–111) quien el 23 de diciembre emitió una *Convocatoria al pueblo mexicano para que elija presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Ministros de la Suprema Corte de Justicia* (Senado de la República, 2010a, pp. 492–493), en la que se dispuso que las elecciones se realizarían conforme a las leyes del 12 de febrero de 1857 y 23 de octubre de 1872 (a. 1), lo que implicó que no se modificara el sistema de elección indirecta en segundo grado, ni se modificaran los requisitos para acceder a los cargos, con excepción de diversas prohibiciones para que fueran electos quienes habían tomado parte en la reelección de Lerdo de Tejada (a. 9).

De la elección celebrada conforme a esa convocatoria, resultó electo Porfirio Díaz para el periodo que concluyó el 30 de noviembre de 1880 y después de esa fecha, la ley electoral de febrero de 1857 sólo se reformó en una ocasión, esto es, el 16 de diciembre de 1882, durante la presidencia de Manuel González, para derogar los artículos 45 y 46 en los que se regulaba la elección del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y modificar, aunque no en esencia, los artículos 47, 48 y 49 relativos al procedimiento de elección de los integrantes de la propia Corte.

El 18 de diciembre de 1901, se expidió una nueva *Ley Electoral* (Senado de la República, 2010a, pp. 497–504) en la que no figuran variaciones relevantes respecto al procedimiento de elección indirecta en dos grados de los cargos de diputados, senadores, presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, conforme a lo que estaba previsto en la Constitución de 1857, así como se reiteró el carácter obligatorio del cargo de elector, agregándole el de gratuito (a. 56).

3.1.1.1.5 Partidos políticos de Cádiz al porfiriato

Respecto a los partidos políticos, desde la Constitución de Cádiz hasta el final del porfiriato, no se registran cuerpos legales que los regularan de manera específica. Si bien en el artículo 2° de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, 1789) se había proclamado que “la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre”, lo cierto es que en los primeros documentos constitucionales de México nunca se mencionó el derecho de reunión o asociación política, sino hasta el *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847* (Dublán y Lozano, 1876v) que en el artículo 2° estipuló como derecho de los ciudadanos el de “reunirse para discutir los negocios públicos”.

Posteriormente, la Constitución de 1857 en su artículo 9° reconoció el derecho de asociación con fines políticos bajo la fórmula siguiente: “*A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto*”.

lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.”

No obstante lo anterior, nunca se estableció regulación específica sobre algún tipo de agrupación política, lo cual puede entenderse a partir de la naturaleza particular y transitoria que tuvieron durante el siglo XIX. Sobre el particular, Vicente Fuentes Díaz apunta:

Necesitamos, ante todo, disipar la confusión que autores superficiales han creado acerca del concepto de partido político. Se ha dado ese nombre a meras facciones, a simples corrientes de opinión o movimientos políticos. Ninguno de ellos merece el nombre de partido político, si partimos de la idea de que esta organización es la que se funda con carácter estable, tiene una estructura organizativa y funciona de acuerdo con un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas internas de vida. Hay que distinguir lo que es un movimiento y un partido político. El primero es una coincidencia de opiniones que suele expresarse en la práctica, eventualmente, mediante actos más o menos coordinados de quienes tienen idénticos intereses o piensan del mismo modo, pero que carecen de una base orgánica y permanente. El segundo es, para expresarlo de un modo sencillo, un ejército de ciudadanos, sometidos a principios de organización, de táctica y de una concepción colectiva frente a los problemas de una Nación, y que actúa bajo un mando común.

Lo que en el siglo pasado [siglo XIX] se dio en llamar, por uso generalizado del vocablo, por inercia mental o por comodidad de definición, Partido Liberal y Partido Conservador, nunca fueron en realidad verdaderos partidos, sino movimientos políticos.” (Fuentes Díaz, 1996, p. 5)⁵⁴

El mismo autor explica que al inicio de la vida independiente de México, se perfilaron tres tendencias políticas que eran las de los iturbidistas, los borbónicos y los republicanos, y que las logias masónicas, hacia 1824, “surgieron como vehículos del pensamiento y acción políticos”; las logias de orientación escocesa, serían partidarias de la forma monárquica de gobierno y las denominadas yorkinas, lo serían de la conformación de una república (Fuentes Díaz, 1996, pp. 10–11).

Sin embargo, si bien los integrantes de las logias fueron simpatizantes de ciertas causas o tendencias políticas, no estaban en condiciones de actuar como

⁵⁴ En el mismo sentido: (Alcántara Machuca, 2016, p. 414)

organizaciones políticas porque sus objetivos eran otros y después de ser sujetas a persecución desde el poder político su papel disminuyó sensiblemente (Fuentes Díaz, 1996, p. 20).

Una vez concluido el primer régimen monárquico, al abdicar Agustín de Iturbide en 1823, el principal conflicto político se trasladó a la pugna entre centralismo y federalismo, que llenó las luchas políticas en México durante varias décadas sin que los partidarios de uno y otro formaran un verdadero partido político (Fuentes Díaz, 1996, p. 24).

Con el paso del tiempo, ambas tendencias darían lugar a los llamados partidos liberal y conservador:

“La designación de liberales y conservadores empezó a tomar cuerpo en el lenguaje político poco antes de la guerra de 1847. El intento de ocupación de bienes eclesiásticos por Gómez Farías hizo que el calificativo se acentuara. Por su parte los conservadores empezaron a ser reconocidos con ese nombre cuando en 1845 dos Lucas Alamán, Díez de Bonilla y Aguilar y Marocho publicaron su periódico El Tiempo, en donde ya sin esbozo defendieron y expusieron sus ideas tradicionalistas y monárquicas. Cuando la Revolución de Ayutla dio al traste con la dictadura de Santa Anna, una y otra tendencia eran inconfundiblemente reconocidas con los nombres de liberales y conservadores. Había desaparecido la antigua denominación de yorkinos y escoceses y de centralistas y federalistas, aunque ambos bandos eran en el fondo los mismos.” (Fuentes Díaz, 1996, p. 35)

Empero, la falta de formalidad en la conformación de las agrupaciones políticas, implicaba más bien que liberales y conservadores se agruparan en torno a caudillos, jefes militares, órganos de prensa y gobiernos (Fuentes Díaz, 1996, p. 35), al grado que si faltaba el periódico o el caudillo, “las facciones daban síntomas de debilidad y parecían esfumarse” (Fuentes Díaz, 1996, p. 36); con el tiempo, los propios liberales se dividieron a su vez en dos grupos: la pura, que se identificaba con una postura más radical, y la moderada, que tomó su nombre de “la actitud vacilante que adoptaban ante los problemas sociales”, ubicada entre los conservadores y los liberales radicales (Fuentes Díaz, 1996, p. 33).

La historia nacional del siglo XIX, se construyó a partir de los vaivenes generados por la hegemonía de uno u otro grupo, la cual se clausuró con la victoria

de los liberales sobre los conservadores hacia 1867, con lo cual se inauguró una nueva lucha entre las facciones de los liberales triunfantes que apoyaban a distintas personalidades (juaristas y lerdistas, principalmente).

La llegada al poder de Porfirio Díaz en 1877, después de proclamar el Plan de Tuxtepec, estableció una nueva dinámica, pues la concentración del poder generó que los movimientos políticos se unieran en torno a su persona y dejaran de tener presencia y peso político los que se le opusieran. Formalmente, Díaz nunca prohibió los partidos políticos, pero en la práctica sólo funcionaron los que coincidían con sus políticas y, particularmente, los que apoyaron sus sucesivas reelecciones, hasta que al final de su régimen irrumpió el Partido Antirreeleccionista organizado a instancias de Francisco Madero para la elección presidencial de 1910.

Igualmente, durante el siglo XIX fue constante que en los periódicos y la literatura política, se designara a las facciones políticas como partidos adosados a los nombres de los personajes a los que apoyaban. Así, por ejemplo, el periódico *El Monitor Republicano* en su editorial del 7 de junio de 1876, firmada con el pseudónimo de “Juvenal”, hace referencia indistintamente, al “círculo lerdista” o al “partido lerdista” (Juvenal, 1876).

También durante la segunda mitad del siglo XIX, fue popularizándose una modalidad de asociación política a la que se conoció como club o círculo electoral, que cumplía la función de realizar las campañas electorales y que sería precursora de los partidos políticos en el siglo XX. Al respecto, María Eugenia Ponce comenta:

“Las campañas electorales durante la segunda mitad del siglo decimonónico eran una tarea que llevaban a cabo, de manera muy especial, los clubes electorales. Los partidos entonces representaban fuerzas políticas, pero eran más bien movimientos de opinión que actuaban a través de la prensa, así como a nivel parlamentario y de acciones de gobierno; carecían de una estructura formal que pudiera organizar las campañas y el voto. De hecho, los partidos apoyaban sus campañas precisamente en clubes electorales creados para cada elección. Estos clubes surgían por iniciativa de las fuerzas políticas y muchas veces por iniciativa de las autoridades políticas mismas, las cuales seguían este camino: los gobernadores de los estados comunicaban a los jefes políticos, presidentes municipales y, en ocasiones, también a los diputados locales, las instrucciones para que los clubes

empezaran a organizarse. En 1896, la mayor parte de los clubes fueron reeleccionistas, aunque los hubo también de signo contrario” (Ponce Alcocer, 2016, p. 208)

Desde luego, el periodo que se está analizando es demasiado largo como para aventurar que los procesos y las prácticas electorales, así como la normatividad que los rigió, fueron de alguna manera uniformes. Más bien, el recuento que se ha hecho apunta hacia una evolución constante conforme la sociedad se iba haciendo más compleja. Empero, sí puede afirmarse, a partir de la información hasta aquí comentada, que prácticamente no existió regulación respecto de las candidaturas, salvo por lo que se refiere a los requisitos que se exigían a los ciudadanos para ocupar los cargos y que, en todo caso, eran motivo de examen en las juntas y colegios electorales después de que ya habían sido votados.

Sin ánimo de construir una falsa generalización, puede afirmarse que en las circunstancias jurídicas del siglo XIX, no se regularon las candidaturas independientes porque las candidaturas, en sí mismas, tenían carácter independiente, en el sentido de que la designación de algún ciudadano como elector o como candidato a un cargo público no dependían, estrictamente, de una postulación ni mucho menos de un registro formal, ya fuera personal o a cargo de un partido o asociación política.

Para elegir, bastaba que el ciudadano manifestara el nombre de otro ciudadano, si el voto era verbal o, en su caso, lo escribiera en la boleta, para que el voto fuera computado y, si el ciudadano así votado obtenía el mayor número de votos en la parroquia, sección o ayuntamiento y reunía los requisitos para el cargo, se le declaraba electo, a pesar de que no hubiera sido formalmente postulado; ello incluso se refleja en la constante normativa de que los cargos de elección, principalmente el de elector primario, tuvieran carácter obligatorio para quienes resultaran electos e, incluso, se sancionara con multas y pérdida de derechos

políticos a quienes no los desempeñaran, lo que da cuenta de que, al menos como posibilidad, un ciudadano quedara electo aún contra su voluntad.⁵⁵

Naturalmente, esta circunstancia necesariamente habría sido excepcional; podemos suponer, razonablemente que, en la inmensa mayoría de los casos, las personas o grupos interesados en la obtención de cargos públicos seguían una ruta de construcción de candidaturas que implicaba alguna forma de postulación y que presupone que harían uso de todos los recursos a su alcance para obtener los votos de la ciudadanía. Al no haber reglas expresas para el registro de las postulaciones ni partidos formalmente establecidos, la formalización de las candidaturas podría haberse realizado de muy diversas maneras e incluso, es posible deducir que las candidaturas finales a los cargos públicos no fueran formalizadas sino después de que se hubieren efectuado los comicios primarios, a partir de lo cual se podía tener una idea de las posibilidades reales de resultar electo.

De hecho, a partir de la circunstancia de que no había medios de comunicación que permitieran la transmisión de las noticias de manera inmediata,⁵⁶ aunado a que era imposible que los candidatos hicieran campaña en todo el territorio nacional, es dable suponer que la generalidad de los ciudadanos no necesariamente tenían conocimiento quienes serían los candidatos a los cargos de elección popular, sobre todo respecto de los que implicaban dos o tres grados en la elección. En ese sentido, Miguel Ángel Sandoval apunta:

“(...) hay que enfatizar que difícilmente existió una relación directa entre los ciudadanos que votaron en la fase primaria de las elecciones y los candidatos presidenciales que salieron victoriosos en esas mismas entidades. No sólo porque la voluntad de estos votantes estaba separada de los resultados electorales por un estrato más de electores, sino también

⁵⁵ Esta situación que pudiera parecer una mera especulación, de hecho ocurrió con la elección que el Congreso hizo en la persona de José Joaquín de Herrera como Presidente de la República en mayo de 1848; el electo declinó el cargo cuando fue notificado en su domicilio que había sido electo, lo que motivó que el Congreso rechazara su declinación por 81 votos a 6 y lo conminara a presentarse a recibir el cargo, lo cual ocurrió el 3 de junio siguiente (Ayala Anguiano, 2011, chap. LII). El aspecto a destacar, más allá de la anécdota, es que era posible que alguien resultara electo —incluso a la presidencia de la República— aún en el extremo de no haber manifestado su intención de ser votado para el cargo.

⁵⁶ La primera línea telegráfica se instaló en 1851 y el primer servicio telefónico data de 1878.

porque no necesariamente los ciudadanos se guiaron por la filiación partidista de los candidatos a electores al momento de sufragar. Al menos no hay fuentes que nos permitan comprobarlo con certeza; quizá fueron más importantes los intereses de tipo local en la preferencia de los ciudadanos por ciertos electores.” (Sandoval García, 2016, p. 148)

Así, la situación de que los comicios se realizaran por sufragio indirecto, sin partidos políticos formales, contribuía a que los ciudadanos en las elecciones primarias se preocuparan más, porque la persona que elegirían para que los representara en los comicios realmente representara sus intereses que, por quienes eran los candidatos a los cargos públicos más alejados de la parroquia o sección electoral, aunque eventualmente fueran identificados con un partido o una corriente política.

Por ello, ocupaban un papel importante los pronunciamientos de las personalidades y los grupos formalmente organizados, realizados, por ejemplo, por las logias o la Iglesia, la propaganda que hacían los clubes electorales y, en general, cualquier medio que permitiera difundir las candidaturas y su orientación política. En ese contexto, los diarios jugaron un papel importante no sólo como medios difusores, sino como auténticos órganos de propaganda, porque abiertamente se pronunciaban por determinados candidatos, de tal manera que sus manifestaciones hacían las veces de formalización de las candidaturas, al menos, de las más relevantes.

Ciertamente, en la elección presidencial del año 1850, por ejemplo, los conservadores presentaron a través de *El Universal* como su candidato a Nicolás Bravo; los santannistas hicieron lo propio con Antonio López de Santa Anna, a través de *La Paloma*; los liberales, por su parte, se fragmentaron: los moderados postularon a Manuel Gómez Pedraza en el periódico *El Siglo Diez y Nueve*; otro diario liberal, *El Monitor Republicano* postuló a Mariano Arista, que a la postre resultaría vencedor en la contienda y *El Demócrata* se decantó por Luis De la Rosa. Además, diversos periódicos del interior del país propusieron a sus propios candidatos (Alcántara Machuca, 2016, p. 418). Cabe agregar que, si bien los pronunciamientos de los periódicos no tenían el carácter de registro de una

candidatura, sí fungían como entes que las formalizaban, porque sobre todo en el caso de la elección presidencial ésta se discernía en el congreso federal.

Debe apuntarse, además, que el pronunciamiento de un periódico implicaba la promoción de las candidaturas en su línea editorial. Estando ya en vigor la Constitución de 1857, con el sistema indirecto a dos grados, *El Boletín Republicano* del 4 de septiembre de 1867, propuso la candidatura a la Presidencia de la República del ciudadano Porfirio Díaz y a la vicepresidencia del ciudadano Lic. León Guzmán, expresando del primero lo siguiente:

“Nuestro primer candidato, el modesto cuanto valiente y ameritado general C. Porfirio Díaz, es bastante conocido de todos los mexicanos, goza de las simpatías de amigos y enemigos, y ni por un momento ha traicionado sus principios republicanos, y sus creencias políticas que son las liberales progresistas.” (Elizaga, 1867, p. 1)

Por su parte, *El Constitucional* en su edición del 25 de septiembre de 1867, publicó una esquila en la que presentó como su candidato para presidente de la república, al ciudadano Benito Juárez y como vicepresidente al ciudadano Porfirio Díaz, además de una lista para Magistrados, Supernumerarios, Fiscal y Procurador General. En el editorial titulado “Nuestra Candidatura” publicado en esa fecha, se expresó:

“...está dividida la opinión pública entre dos ciudadanos, ambos verdaderos liberales y ameritados patriotas; el C. Benito Juárez y el C. Porfirio Díaz, de suerte que el país está ya tranquilo y satisfecho de que se encomendarán sus destinos á hombres dignos y que el triunfo del gran partido liberal es irrevocable, pues no ha habido conatos siquiera de introducir alguna entidad amiga del bando conservador.

“Nuestra tarea ha quedado por lo mismo reducida en este punto, á elegir entre dos ciudadanos dignos, al que nos ha parecido más digno de encargarse de los destinos de la Nación, y no hay duda en que este es el que proponemos como nuestro candidato.

Para preferirlo hay razones de justicia, de conveniencia política y aun de gratitud.” (El Constitucional, 1867, p. 1)

En otro caso de esa misma época, en la primera plana de *El Correo de México* del 3 de octubre de 1867, se publicó íntegra una carta de Juan José Baz, entonces

Gobernador del Distrito Federal, dirigida “al ciudadano General Corona y al pueblo”, en la que se pronuncia por la candidatura de Benito Juárez a la presidencia de la República.

Resulta importante puntualizar, que la postulación a cargo de los periódicos era preponderante, ya que no sólo servía como medio de promoción, sino que también permitía la auscultación de la opinión pública y como una suerte de pregunta a los postulados, quienes se veían compelidos a pronunciarse sobre su aceptación. Como ejemplo de ello, José María Iglesias relata respecto del proceso para la reelección como Presidente de la República de Sebastián Lerdo de Tejada en 1876:

“La oposición que en ese período se hacía por la prensa, consideraba tan perdida la libertad electoral, en el supuesto de la reelección, que ni siquiera proponía candidatura alguna para contrariar a la oficial. Todos los trabajos de los periódicos opositoristas se limitaban á aconsejar al pueblo la abstención, con la mira de que transcurriese sin llenar su objeto el periodo electoral. Frustrada la reelección, terminarían los cuatro años del Sr. Lerdo el 30 de Noviembre, día en que le sería forzoso dejar el puesto á su sucesor constitucional.

Aunque desde el principio del año los periódicos subvencionados habían proclamado la candidatura reeleccionista, dudaban aún si contaban ó nó con la aquiescencia del interesado. Las interpelaciones, privadas ó públicas, que se le habían hecho para aclarar punto tan interesante, no habían servido de nada durante algún tiempo.” (Iglesias, 1892, p. 20)⁵⁷

Incluso, durante el régimen de Porfirio Díaz, el papel de los periódicos como promotores de candidaturas fue haciéndose cada vez menos relevante, a la vez que fueron tomando notabilidad los de los clubes electorales que serían el embrión de los partidos políticos. El régimen del Presidente Díaz, bajo la idea de una “política de conciliación” se dedicó a suprimir las otras tendencias políticas que encontró a

⁵⁷ *El Monitor Republicano* en su edición del 7 de junio de 1876 publicó una esquila en la que “propone al pueblo mexicano como el único medio de extinguir la guerra civil, LA NO-ELECCIÓN” (*El Monitor Republicano*, 1876, p. 1) y *El Combate* del 15 de junio de 1876 recomendaba la abstención (*El Combate*, 1876, p. 1); mientras que *El Eco de Ambos Mundos* apoyó la candidatura de Sebastián Lerdo de Tejada. El boicot al proceso de reelección fue efectivo porque Lerdo de Tejada, aunque fue declarado formalmente electo, tuvo que abandonar el poder en virtud del desconocimiento de la elección por parte del presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, y del levantamiento armado de Porfirio Díaz.

su llegada al poder para consolidar su hegemonía (Fuentes Díaz, 1996, pp. 48–49). A partir de la elección presidencial del año 1884, la cuestión electoral estaría dominada por la reelección y los intentos por impedirla, cada vez más menguados, hasta la ruptura acaecida en el año 1910.

En ese contexto, apareció el que sería el constante opositor a Porfirio Díaz en sus sucesivas campañas de reelección hasta 1904 y que, por esa circunstancia, sería caracterizado como candidato independiente, entendido esto en el sentido de que no era apoyado por el régimen oficial. Se trató de Nicolás Zúñiga y Miranda, quien hizo pública su candidatura a la presidencia a través de carteles que aparecieron en la ciudad de México a un mes de las elecciones primarias de 1892 y se presentó a sí mismo como el “candidato de la gente”. Aseguró haber vencido en la elección de ese año y reclamó fraude electoral, motivo por el que se le arrestó y fue condenado a 25 días de confinamiento (Ponce Alcocer, 2016, p. 222).

En el año 1896, Nicolás Zúñiga y Miranda volvió a presentar su candidatura, en esa ocasión postulado formalmente por el Club Político Nacional que fue secundado por *El Monitor Republicano*, periódico que publicó el programa de gobierno del candidato, a ello se sumarían los apoyos de los clubes Republicano, Independiente, Democrático, Antirreeleccionista de Estudiantes, Antirreeleccionista de Obreros, Miguel Hidalgo, Mercantil y Nicolás Bravo de la ciudad de México, así como diversos clubes del interior del país, con una recolección de 61,418 firmas en apoyo a su candidatura. No obstante, el candidato y algunos de sus seguidores fueron reprimidos y la elección ganada ampliamente por Porfirio Díaz (Ponce Alcocer, 2016, pp. 223–224).

Si bien el contexto en que se presentaron las candidaturas de Zúñiga y Miranda es similar a lo que ocurría para todas las candidaturas, consistente en el lanzamiento de la candidatura, apoyo de firmas, pronunciamiento de uno o más periódicos, es dable afirmar que puede caracterizarse como independiente en el sentido de que se produjo frente a un régimen político que pretendía la unanimidad y, en ese sentido, ostentar el sitio de precursor de esta figura, la cual siguió

ostentando cuando se formalizó en las leyes electorales, pues siguió participando hasta la elección presidencial del año 1924.

Como está registrado, para enfrentar al entonces presidente Porfirio Díaz en el año 1910, el ciudadano Francisco I. Madero organizó el Partido Nacional Antirreeleccionista, conformado a partir de clubes antirreeleccionistas y de una asamblea nacional que se llevó a cabo en mayo de 1909. Este modelo de organización partidista, en torno a un candidato, sería la pauta a seguir en los próximos años y motivaría las primeras reglas para la conformación de partidos políticos recogida en la Ley Electoral del año 1911.

3.1.1.2 De la Revolución Mexicana al año 1946. Convivencia de partidos políticos y candidatos independientes

3.1.1.2.1 Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911

La primera vez que se reguló en una ley a los partidos políticos coincidió también con la primera mención que se hizo de los candidatos independientes. Ello ocurrió al promulgarse la *Ley Electoral* del 19 de diciembre de 1911 (Senado de la República, 2010a, pp. 505–524).⁵⁸

En esta Ley Electoral, se mantuvo el sistema de elección por sufragio indirecto en dos grados para todos los cargos, a saber, diputados y senadores al Congreso de la Unión, presidente y vicepresidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia. Se dispuso que los ciudadanos agrupados en secciones electorales de quinientas personas o fracción que excediera de doscientos cincuenta, votarían por electores, a razón de uno por cada sección electoral; éstos, a su vez, integraban los colegios municipales sufragáneos en los que votarían por

⁵⁸ El proyecto de Ley Electoral fue presentado por el gobierno de Porfirio Díaz a la Cámara de Diputados el 12 de mayo de 1911, en lo que sería, según uno de los autores del proyecto, Ramón Prida, un esfuerzo de José Yves Limantour por unir a los grupos antagónicos y “dar al gobierno la cohesión que necesitaba para poder salvarse” (Prida, 1912, p. 3). Porfirio Díaz renunció a la presidencia de la República el 25 de mayo de 1911; sin embargo, el proyecto de ley fue posteriormente aprobado con modificaciones menores y promulgado por el presidente Francisco I. Madero.

los cargos a elegir. Los colegios municipales designados como cabecera de distrito harían los cómputos de los votos emitidos y en el caso de la elección de diputados declararían electos a quienes hubieran obtenido el mayor número de votos; en tanto que los cómputos distritales de las otras elecciones, también serían realizados por los colegios municipales y se enviarían a los órganos encargados de hacer los cómputos estatales o nacionales, para que éstos hicieran la declaratoria de quienes resultaran electos, de modo que las declaratorias en las elecciones de senadores quedaron a cargo de las legislaturas locales, con excepción del Distrito Federal; y las de presidente, vicepresidente y ministros, a cargo de la Cámara de Diputados.

Como se mencionó, la gran novedad de esta ley fue la regulación de los partidos políticos. En el artículo 117 se establecieron los requisitos que los partidos políticos debían reunir para obtener su acreditación, los cuales se hicieron consistir en lo siguiente:

I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;

II. Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esa facultad independientemente de las que le otorgan las leyes locales respectivas;

V. Que la junta directiva nombrada, publique por lo menos diez y seis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas.

VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente.

VII. Que la misma junta directiva, o las sucursales que de ella dependan, también con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en donde pretendan tener ingerencia; sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos.

Por su parte, en el artículo 68 se hizo la primera mención a las candidaturas independientes bajo el título de “candidatos que se presenten sin pertenecer a ningún partido”, en los términos siguientes:

“Artículo 68. Pasadas las elecciones primarias, los partidos políticos y los candidatos que se presenten sin pertenecer a ningún partido, entregarán al presidente de cada Colegio Electoral contrarrecibo, firmado por el presidente, un número competente de cédulas con las condiciones que señala el artículo 27, y que contendrán:

I. Los nombres de los candidatos;

II. El partido político a que pertenece o la indicación de no pertenecer a ningún partido.”

Resalta que el artículo 69, a su vez, obligaba al presidente municipal a hacer fijar en las casas consistoriales “... una lista de los candidatos que se hubieren presentado para la elección de diputados propietarios y suplentes, con indicación del partido a que pertenecen, o de pertenecer a ninguno ...” y en el segundo párrafo agregaba: “Por ningún motivo rehusará el presidente municipal inscribir a cualquier candidato, ni podrá tampoco hacer observación sobre los que se hubieren presentado”.

Este procedimiento encontraba su lógica, en que la votación se desarrollaba mediante la entrega de cuadernillos o grupos de cédulas a los electores que contenían los nombres de los candidatos y, en su caso, los colores de los partidos que los proponían o la indicación de no pertenecer a partido alguno, para que los electores escogieran una y la depositaran en el ánfora e, incluso, se les entregaba una cédula en blanco por si querían sufragar por alguien que no estuviera en la lista de candidatos registrados (aa. 72 y 73).

Así, eran los propios interesados en registrar o registrarse como candidatos los que tenían que imprimir las cédulas y hacerlas llegar oportunamente a la autoridad encargada de la elección, lo cual constituía propiamente el acto de registro de la candidatura, sin que para ello se requiriera otra formalidad; en tanto que los electores conservaban la facultad de votar con entera libertad, aún por ciudadanos que no hubieran formalizado candidatura alguna.

Ciertamente, las disposiciones en comento permiten afirmar que, para registrar una candidatura, bastaba la manifestación de la voluntad del partido político o del ciudadano interesados, sin que la autoridad a cargo de la organización de la elección pudiera objetarla, ni tampoco pudieran oponerse, los colegios electorales municipales. En todo caso, el tema de la elegibilidad podía ser motivo de objeción a través del recurso de nulidad previsto en la propia ley (a. 112, fracción I) y correspondía a la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, resolver las reclamaciones que se presentaran (a. 115).

Es preciso apuntar, que los candidatos sin partido únicamente fueron mencionados en los artículos 68 y 69, y no ocurrió lo mismo en otros artículos en que se regulan actos que podían realizar los partidos políticos a través de sus representantes, entre otros, inscribir a los candidatos a electores en las elecciones primarias (a. 26), presentar reclamaciones por irregularidades en las elecciones primarias (a. 38), recibir copia de las actas de las elecciones primarias (a. 48), nombrar representantes en los Colegios Municipales (a. 79).

La cuestión tiene relevancia, porque el artículo 26 exigía que los partidos presentaran cédulas prellenadas con los nombres de los electores que propondrían a la ciudadanía y el candidato o candidatos por los que esos electores se comprometían a votar en las elecciones definitivas para los cargos que habrían de cubrirse.

Luego entonces, si alguien se postulaba como candidato sin un partido que lo patrocinara, corría el riesgo de no ser votado en las elecciones secundarias por no contar con candidatos a electores en las primarias que se hubieran comprometido a votar por él. En efecto, la ley no especificaba si, para el caso, los candidatos independientes serían asimilados a los partidos políticos, esto es, que tendrían oportunidad de proponer electores primarios, para que éstos a su vez sufragaran por ellos en las elecciones municipales, situación que, en todo caso, es posible que se hubiera salvado, reconociéndoles un trato similar al que tenían los partidos políticos.

Previo a la entrada en vigor de esta legislación, en el mes de octubre de 1911 se celebró la elección extraordinaria de presidente y vicepresidente de la República con las normas vigentes en el régimen porfirista. Para tal fin, se conformaron diversos partidos políticos: El Partido Constitucional Progresista que sustituyó al Partido Antirreeleccionista, postuló a la fórmula integrada por Francisco I. Madero y José María Pino Suárez; el Partido Católico Nacional, al propio Madero, pero acompañado de Francisco León de la Barra como candidato a vicepresidente; el Partido Popular Evolucionista también propuso a Madero, pero como compañero de fórmula presentó a Francisco Vázquez Gómez; el Partido Liberal Radical, propuso a Francisco León de la Barra como presidente y, finalmente, el Partido Liberal Puro propuso a Emilio Vázquez Gómez al mismo cargo. Como es de sobra conocido, Madero y Pino Suárez resultaron electos presidente y vicepresidente; el primero, por una mayoría de más del 99% de los votos de electores primarios (Arreola Ayala, 2015, p. 96).

El 26 de abril de 1912, Madero emitió el Decreto que reformó los artículos 55, 58 inciso a y 76 de la Constitución para establecer la elección directa de diputados, senadores y presidente de la República; el 2 de mayo siguiente se emitió el decreto de *Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911* (Senado de la República, 2010a, pp. 525–527) para regular, específicamente, lo relativo a las elecciones de diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte que se celebrarían el 30 de junio de 1912.

Debido a que estas elecciones serían directas, se introdujeron dos modificaciones importantes al procedimiento. La primera, fue que el registro de candidatos, tanto de partido como sin partido, se haría a más tardar tres días antes de la elección ante la autoridad respectiva, para que los ciudadanos pudieran tener los juegos de boletas con los nombres de los candidatos oportunamente (a. 2); y la segunda, que al no celebrarse ya segunda votación para la elección de diputados y senadores, se instauraron juntas electorales distritales que harían el cómputo, integradas por los tres ciudadanos que habían integrado anteriormente la junta y otros cuatro que serían sorteados de entre los diez ciudadanos que pagaran más

contribuciones en el distrito (a. 5). Una vez concluido el cómputo de votos, estas juntas harían la declaración de quiénes resultarían electos como diputados y la del número de votos emitidos para la elección de senadores la cual se enviaría a la legislatura del Estado para que hiciera el cómputo estatal y la declaratoria de senadores electos correspondiente (a. 8).

Como se puede observar, de esta reforma se advierte que a los candidatos sin partido se les daba un trato equivalente al de los partidos políticos, pues tenían derecho a entregar las cédulas que se harían llegar a los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley Electoral, así como a recibir copia de las actas de las elecciones a que se refería el artículo 48 del propio ordenamiento.

Las elecciones programadas para el año 1912 se efectuaron sin contratiempos y la legislatura electa, se instaló en la fecha constitucionalmente prevista; sin embargo, en febrero de 1913 tuvo lugar el golpe de Estado encabezado por Victoriano Huerta, quien decretó la disolución del Congreso mediante decreto del 10 de octubre de ese año.

3.1.1.2.2 Ley Electoral del 31 de mayo de 1913

Con Victoriano Huerta en ejercicio del poder ejecutivo, el 31 de mayo de 1913 se promulgó una nueva *Ley Electoral* (José Valenzuela, 1992, pp. 66–76) y en la misma fecha se emitió una convocatoria a elecciones extraordinarias para presidente y vicepresidente de la República que se celebraría el 26 de octubre de ese año.

En esta *Ley Electoral* se modificaron los requisitos para la conformación de los partidos políticos haciéndolos más flexibles, a saber: que se formaran por al menos cien ciudadanos, eligieran una junta directiva, hubieran aprobado un programa político y de gobierno y que la autenticidad de la asamblea constitutiva constara ante notario público; en consecuencia, se eliminaron los requisitos de hacer una publicación periódica y de registrar a su junta previamente a los procesos electorales en que quisiera participar (a. 44).

También en esta Ley, por primera vez, se menciona a los candidatos independientes con esa denominación, y se les da un trato equivalente al de los partidos políticos, al reconocérseles como sujetos de derechos y obligaciones en diversos actos del procedimiento electoral, como la presentación de cédulas suficientes para cada sección electoral con los nombres de los candidatos a presidente y vicepresidente, por lo menos cinco días antes de la elección (a. 20), acto que hacía las veces de registro de las candidaturas, y también en lo relativo al nombramiento de representantes ante las secciones y la presentación de reclamaciones (a. 30).

3.1.1.2.3 Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente del 19 de septiembre de 1916

La usurpación de Huerta provocó el levantamiento armado guiado por Venustiano Carranza, quien una vez que triunfó el movimiento constitucionalista, actuando como encargado del poder ejecutivo de la República, expidió el 19 de septiembre de 1916 la *Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente* (Senado de la República, 2010a, pp. 528–537).

En esta ley se cambió el sistema de cédulas impresas y entregadas previamente por los partidos políticos y candidatos, por las de boletas en blanco en las que el ciudadano escribiría los nombres de las personas por las que votaría para diputados propietarios y suplentes, las cuales deberían ir firmadas por el elector (a. 25); las autoridades de las casillas harían un primer cómputo de los votos emitidos y remitirían todo el material electoral a la junta computadora para que ésta realizara el cómputo distrital respectivo, declarando electos a los que hubieren obtenido el mayor número de votos (a. 40).

Con relación a los partidos políticos, se les otorgó intervención “sin más condición, por ahora, que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia” (a. 53), con lo que prácticamente se eliminaron los formalismos para su participación en la elección del citado Congreso Constituyente.

En lo referente a los candidatos independientes, se les dio un trato prácticamente equivalente al de los partidos políticos para el nombramiento de representantes ante la autoridad municipal del lugar en que ejercerían la representación (a. 54), recusar a los instaladores de casillas electorales (a. 12), permanecer en las casillas durante el tiempo en que estuvieren abiertas (a. 23), presentar reclamaciones por irregularidades durante la elección (a. 32), permanecer en el lugar que se lleve a cabo la junta computadora distrital (a. 43), presenciar el cómputo, protestar contra cualquier irregularidad y pedir copia certificada de las actas que se levantaran (a. 44).

Finalmente, cabe destacar que en esta Ley no se hizo referencia alguna al registro de candidaturas.

3.1.1.2.4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917

En la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857* (Senado de la República, 2010a, pp. 538–581), se eliminó la figura de la vicepresidencia de la República y se modificó la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la cual correspondería al Congreso de la Unión a propuesta de las Legislaturas de los Estados, de conformidad con la ley respectiva (a. 96); se mantuvo el modelo de elección mediante voto popular directo para la presidencia de la República así como los diputados y senadores al Congreso de la Unión (aa. 54, 56 y 81); y, se ordenó al encargado del poder ejecutivo de la Nación que emitiera a la brevedad convocatoria a elecciones de poderes federales (a. 2° Transitorio).

3.1.1.2.5 Ley Electoral del 6 de febrero de 1917

El 6 de febrero siguiente, se promulgó una nueva *Ley Electoral* (Senado de la República, 2010a, pp. 582–595), en cuyo preámbulo se convocó al pueblo mexicano a elecciones extraordinarias de presidente de la República, diputados y senadores. Se utilizó el mismo sistema de boletas en blanco para que los electores anotaran el

nombre de las personas por las que sufragarían, con la única diferencia de que serían de diferente color, para distinguir los distintos tipos de elección y se les imprimirían folio y datos de identificación del distrito electoral, Estado, municipalidad y sección (a. 15).

Respecto a los partidos políticos, se utilizó la fórmula inmediata anterior de darles intervención sin más requisitos que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia (a. 60), en tanto que a los candidatos independientes se les dio participación similar a la de los partidos políticos, de tal manera que podían designar representantes ante la autoridad municipal (a. 61), recusar a los instaladores de las casillas electorales (a. 13) y, en general, participar en los actos de la elección y presentar reclamaciones a través de sus representantes (aa. 24, y 33). En esta Ley tampoco se hizo referencia alguna al registro de candidaturas.

3.1.1.2.6 Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918

El siguiente cuerpo normativo electoral fue la *Ley para la Elección de Poderes Federales* promulgada el 2 de julio de 1918 (Senado de la República, 2010a, pp. 596–625).

Su principal novedad con relación a los aspectos que se han venido tratando, fue la modificación de la forma de votar, toda vez que se estableció que, los ciudadanos recibirían una credencial no personalizada que acreditaba su inscripción en el padrón, esa credencial debía ser exhibida por el ciudadano al momento de presentarse a votar y si correspondía a la sección se le entregarían las boletas correspondientes. También se previó el registro previo de las candidaturas ante las presidencias municipales, las cuales debían formalizarse dentro de los quince días siguientes al aviso que al efecto debían realizar los presidentes municipales designados como cabeceras distritales; una vez recibidos los registros, los presidentes municipales debían comunicar a todos los municipios los nombres y colores registrados (a. 27). En las boletas respectivas, debían aparecer los nombres

y colores de los candidatos registrados, así como un espacio para que el elector escribiera, si así lo deseaba, los nombres de candidatos no registrados (a. 55).

Igualmente, debe subrayarse que no se estableció formalidad alguna para la presentación de los registros, ni la posibilidad de que la autoridad municipal pudiera rechazarlos.

Por lo que respecta a los requisitos para la constitución de los partidos políticos, en el artículo 106 se previeron mayores reglas que las previstas en las legislaciones precedentes:

Artículo 106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una Asamblea constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;

II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta formal;

V. Que no lleve denominación o nombre religioso ni se forme exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia:

VI. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;

VII. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos. El registro se hará en la cabecera del Distrito Electoral, si se trata de diputados o en la capital del Estado, si se trata de senadores o Presidente de la República.

VIII. Que la misma junta Directiva o las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlos oportunamente.

Ahora bien, en lo relativo a los candidatos “no dependientes de partidos políticos”, en el artículo 107 se previó que tendrían los mismos derechos conferidos

a los candidatos de los partidos, siempre que estuvieran apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito que hubieran firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tuvieran un programa político al que deberían dar publicidad y que se sujetaran a los requisitos previstos en las fracciones VII y VIII del artículo 106, mencionados en la transcripción inmediata anterior.

Con estas disposiciones, se sujetó por primera vez a los candidatos “no dependientes de partidos políticos” al cumplimiento de determinados requisitos para estar en aptitud de registrarse, lo que en la práctica implicaría que si se trataba de candidatos a senadores o presidente de la República, no tuvieran reconocimiento como candidatos en las demarcaciones territoriales en que no cumplieran los requisitos que, a partir de entonces, se les exigieron, particularmente, el de registrar sus candidaturas en las capitales de los Estados.

Una más de las particularidades de esta ley, es que en el modelo de boleta se previó como instrucción al elector que emitiera su voto poniendo una cruz, “con lápiz”, dentro del anillo de color que corresponde a la candidatura del propietario respectivo y lo mismo en la del suplente; indicación que, en su momento, acarrió muchas críticas porque los votos con lápiz eran fáciles de borrar.

El 25 de mayo de 1920, el jefe interino del Ejército Liberal Constitucionalista emitió una convocatoria a elecciones extraordinarias (Senado de la República, 2010a, pp. 626–627) que no modificó las normas a que se ha aludido.

La Ley Electoral de 1918 tuvo una vigencia relativamente larga, pues fue derogada hasta 1946 y sólo fue modificada en cinco ocasiones,⁵⁹ sin que se cambiaran las reglas sobre partidos políticos y candidaturas “no dependientes de partidos políticos”.

⁵⁹ Decretos del 7 de julio de 1920, 24 de diciembre de 1921, 24 de septiembre de 1931, 19 de enero de 1942 y 4 de enero de 1943 (Senado de la República, 2010a, pp. 628–640)

3.1.1.2.7 A manera de diagnóstico sobre los partidos políticos de la Revolución Mexicana hasta 1946

Conviene explicar que la relativa facilidad con que podían conformarse los partidos políticos en este periodo, permitió que se incrementara el número de asociaciones que representaban una amplia gama de corrientes políticas que lo mismo tenían presencia municipal, estatal, regional o nacional. El historiador Álvaro Arreola da cuenta con una relación de 776 partidos políticos registrados en el periodo de 1917 a 1945, 23 de ellos con carácter nacional y el resto en las entidades federativas, destacando los casos del Distrito Federal con 151, Chiapas con 67 y Puebla con 60 (Arreola Ayala, 2015, pp. 362–363).

Desde la etapa final del régimen porfirista hasta 1928, la principal actividad de los partidos políticos fue la de sustituir las funciones que realizaban los clubes electorales, esto es, constituirse en torno a una figura pública o caudillo para apoyar su candidatura a algún cargo de elección popular, motivo por el que algunos fueron caracterizados como partidos caudillistas (Fuentes Díaz, 1996, p. 126). Así, esta etapa vio nacer y extinguirse rápidamente a los partidos Constitucional Progresista —que sustituyó al Antirreeleccionista—, Católico Nacional y Popular Evolucionista que apoyaron la candidatura a la presidencia de Madero; al Liberal Radical que sostuvo la candidatura de Francisco León de la Barra; y al Liberal Puro que postuló a Emilio Vázquez Gómez en la elección extraordinaria de 1911.

En 1916 se fundó el Partido Liberal Constitucionalista que lanzó la candidatura de Venustiano Carranza en las elecciones presidenciales extraordinarias de 1917, en las que también participó Pablo González Garza postulado por la Liga Democrática, así como Álvaro Obregón y Nicolás Zúñiga y Miranda como candidatos independientes.

Para la siguiente elección presidencial, en 1920, el Partido Liberal Democrático propuso la candidatura de Ignacio Bonilla, apoyado por Venustiano Carranza; se fundaron también el Partido Progresista que lanzó la candidatura de Pablo González

Garza,⁶⁰ el Partido Nacional Agrarista que apoyó a Álvaro Obregón y el Partido Nacional Republicano que postuló a Alfredo Robles Domínguez; el Partido Liberal Constitucionalista se sumó posteriormente a la candidatura de Álvaro Obregón, al igual que el Partido Nacional Cooperatista que había sido fundado en 1917; también intervino en la elección como candidato independiente Nicolás Zúñiga y Miranda (León and Pérez, 1988, pp. 20–21).

En la elección presidencial de 1924, participaron Plutarco Elías Calles, apoyado por la Asociación Nacional Progresista y los partidos Laboralista Mexicano, Nacional Agrarista, del Proletariado Mexicano, Radical Mexicano, del Progreso Cívico, de Reforma Popular y Nacional Cooperatista; Ángel Flores, postulado por la Liga Política Nacional, la Unión Nacional Progresista y los Partidos Nacional de México y Obrero Evolucionista; así como Nicolás Zúñiga y Miranda, quien intervino por última vez como candidato independiente.

Para los comicios presidenciales del año 1928, se postularon tres candidatos a la presidencia: Álvaro Obregón, apoyado por el Centro Director Obregonista, integrado por los partidos Nacional Agrarista, Laborista Mexicano y Nacional Cooperativista; Francisco Serrano, por los partidos Nacional Revolucionario (homónimo del fundado posteriormente) y Socialista de Yucatán, así como el Centro Antirreeleccionista y la Alianza de Partidos Antirreeleccionistas de los Estados; y Arnulfo R. Gómez, propuesto por el Partido Nacional Antirreeleccionista, el Partido Antirreeleccionista de la Clase Media, el Centro Obrero Antirreeleccionista, la Coalición de Partidos Revolucionarios del Distrito Federal y el Partido Liberal Tamaulipeco. Los dos últimos candidatos murieron antes del día de la elección,⁶¹ por lo que Álvaro Obregón fue electo con el cien por ciento de los votos; sin embargo, tampoco tomó posesión del cargo porque fue asesinado el 17 de julio de 1928.

⁶⁰ Tanto Bonilla como González Garza no participaron en la elección.

⁶¹ Ello ocurrió a raíz de un golpe de estado atribuido a miembros del ejército opuestos a la reelección de Álvaro Obregón, lo que provocó que Francisco Serrano fuera detenido el 1 de octubre de 1927 y asesinado el 3 de octubre siguiente, en tanto que Arnulfo Gómez fue perseguido por el ejército, apresado el 4 de noviembre y fusilado al día siguiente.

A partir del año 1929 dio inicio una etapa de transición hacia la institucionalización de los partidos políticos. Con la idea de agrupar a las distintas facciones revolucionarias, en ese año se fundó el Partido Nacional Revolucionario que se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana y, posteriormente, en el Partido Revolucionario Institucional que permanece activo hasta la fecha. Este partido postuló a Pascual Ortiz Rubio en la elección presidencial extraordinaria de 1929, quien compitió con José Vasconcelos, propuesto por el Partido Nacional Antirreeleccionista y Pedro Rodríguez Triana del Partido Comunista Mexicano. El Partido Nacional Revolucionario ganó con un amplio margen, con lo que inauguró una amplia hegemonía en las elecciones presidenciales que mantuvo hasta el año 1994.

En las elecciones presidenciales de 1934 se presentaron Lázaro Cárdenas, postulado por el Partido Nacional Revolucionario, Antonio Villarreal por la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes, Adalberto Tejeda por los Partidos Socialistas de Izquierda y Hernán Laborde apoyado por el Partido Comunista Mexicano. No hay datos de candidaturas independientes.

En 1940 tuvo lugar la última elección presidencial en que se presentó un candidato independiente. Se trató de Daniel Hernández Celaya, quien obtuvo una votación muy escasa. Compitió con Manuel Ávila Camacho postulado por el Partido de la Revolución Mexicana y Juan Andrew Almazán, quien fue apoyado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, creado precisamente para apoyar esa candidatura.

Para concluir este apartado cabe destacar que, en el año 1939, se fundó el Partido Acción Nacional, que no presentó candidato a la presidencia en 1940 y que, a la postre, se trata del otro partido político nacional de esa época, que continúa activo a la fecha en que se realiza la presente investigación.

3.1.1.3 El monopolio de las candidaturas por los partidos políticos (1946-2008)

3.1.1.3.1 Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946

La *Ley Electoral Federal* del 7 de enero de 1946 (Senado de la República, 2010a, pp. 641–667), marcó el principio de un monopolio de las candidaturas a favor de los partidos políticos nacionales, al establecer que para efectos de esa ley sólo serán reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales (a. 23) y que solamente los partidos podrían registrar candidatos (a. 60).

Además, entre los requisitos para constituir un partido político nacional se estableció el de contar por lo menos con treinta mil asociados en la República, siempre que en las dos terceras partes de las entidades federativas se organizara con no menos de mil ciudadanos cada una (a. 24, fracción I). Esto último implicaba que en cada entidad federativa debería celebrarse una asamblea en presencia de un notario público o funcionario que hiciera sus veces, quien comprobaría la identidad de las personas que se afiliaran para formarlos y su residencia, dando fe de que hubiera el número mínimo exigido por la ley (a. 28, fracción I). Además, la participación en las elecciones se condicionó a haber obtenido el registro un año antes de la elección (a. 37) y se prohibió que una agrupación política se ostentara como partido político nacional en tanto no obtuviera el registro correspondiente de la Secretaría de Gobernación (a. 28).

El 21 de febrero de 1949, se emitió el *Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal* (Senado de la República, 2010a, pp. 668–690), manteniéndose las disposiciones antes señaladas, aunque se adicionó que debía comprobarse que en las asambleas estatales se designaron delegados para la reunión general constitutiva del partido y que esta última se realizó con mayoría de delegados ante notario público (a. 28, fracción III).

Desde luego, las nuevas disposiciones establecidas en esta ley no sólo prohibieron la postulación de candidatos independientes, sino que al reducir también la posibilidad de conformación de partidos políticos y complicar el trámite

para obtener su registro, evitó que los candidatos independientes pudieran eventualmente acceder a las candidaturas mediante la postulación por partidos políticos creados *ex profeso*.

Las leyes electorales que en lo sucesivo se aprobaron mantuvieron el mismo esquema e, incluso, consolidaron el sistema de partidos, al establecer normas de más difícil cumplimiento para su constitución. Como consecuencia de lo anterior, en el ámbito estatal, después de la reforma de 1946 las legislaturas suprimieron la figura de las candidaturas independientes.

3.1.1.3.2 Ley Electoral Federal del 7 de diciembre de 1951

La *Ley Electoral Federal* del 4 de diciembre de 1951 (Senado de la República, 2010b, pp. 7–37), no sólo reiteró los mismos requisitos para la constitución de los partidos políticos nacionales, sino además agregó algunos relativos a la organización interna, como es el de que los partidos políticos nacionales debían tener entre sus órganos, por lo menos, una asamblea nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada una de las entidades en que contara con más de mil asociados (a. 31). De igual manera, se sostuvo la disposición de que sólo los partidos políticos nacionales podrían registrar candidatos (a. 68).

La reforma a la Ley Federal Electoral del 7 de enero de 1954 (Senado de la República, 2010b, pp. 38–45), aumentó el número de afiliados necesario para constituir un partido político, los cuales fijó en setenta y cinco mil en todo el país y dos mil quinientos en, cuando menos, dos terceras partes de las entidades federativas (a. 29, fracción I).

3.1.1.3.3 Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal del 28 de diciembre de 1963

Las dos reformas a la Ley Electoral de 1951 no introdujeron reformas significativas para el tema que nos ocupa. La *Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal* del 28 de diciembre de 1963 (Senado de la República, 2010b, pp. 50–53)

instrumentó la asignación de los diputados de partido que serían asignados a los partidos políticos con registro que obtuvieran al menos el 2.5% de la votación total en el país en la elección respectiva y el 29 de enero de 1970 se publicó el *Decreto que reforma los artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal* (Senado de la República, 2010b, pp. 54–57) que modificó algunos aspectos relativos a la organización de las elecciones y el cómputo de los votos.

3.1.1.3.4 Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva *Ley Federal Electoral* (Senado de la República, 2010b, pp. 72–115) que tenía entre sus propósitos, según la exposición de motivos de la iniciativa del presidente Luis Echeverría, “robustecer el carácter nacional de los partidos” (Senado de la República, 2010b, p. 64) mediante el aumento del número máximo de diputados de partido hasta veinticinco y el otorgamiento de algunas prerrogativas a los partidos como el acceso a la radio y la televisión.

Por lo que se refiere a la constitución de los partidos políticos, la nueva Ley disminuyó a sesenta y cinco mil el número mínimo de afiliados, pero agregó un nuevo requisito consistente en que durante las asambleas en las entidades federativas se demostrara que, entre los presentes, se encontraban afiliados avecindados en cuando menos la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de veinticinco personas por municipio o delegación (a. 23, fracción I, y fracción II, numeral 3), con lo que el trámite para la obtención de registro se hizo aún más complicado. Así mismo, se mantuvo la facultad exclusiva de los partidos políticos nacionales para registrar candidaturas a los cargos de elección popular (a. 107).

3.1.1.3.5 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 28 de diciembre de 1977

En seguimiento a la reforma constitucional del 6 de diciembre de 1977, el 28 de diciembre siguiente se expidió la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (Senado de la República, 2010b, pp. 135–186), con el principal objetivo, de ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público, según se asentó en la exposición de motivos de la iniciativa del presidente José López Portillo (Senado de la República, 2010b, p. 124).

Acerca de los partidos políticos, el nuevo articulado retomó las disposiciones del recientemente reformado artículo 41 de la Constitución Federal, que los había definido como “entidades de interés público” cuyas finalidades eran “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”. Para su constitución la ley dispuso el mismo número de afiliados totales, a saber, sesenta y cinco mil, con tres mil afiliados en cuando menos la mitad de las entidades federativas o trescientos en cuando menos la mitad de los distritos electorales uninominales, además de haber celebrado las correspondientes asambleas distritales o estatales y la asamblea nacional ante la presencia de un fedatario (a. 27).

Se dispuso que contarían a título de prerrogativas, con acceso permanente a la radio y la televisión, los medios adecuados para sus tareas adicionales, un mínimo de elementos para sus actividades durante los procesos electorales, exención de impuestos y derechos, así como franquicias postales y telegráficas (a. 48). Conforme al esquema constitucional, también se establecieron las reglas para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (aa. 155-

161). La disposición que otorgaba a los partidos políticos el derecho exclusivo a registrar candidatos, se mantuvo en sus términos (a. 165).⁶²

De este ordenamiento también sobresale, la introducción de la figura del registro condicionado que permitiría a las organizaciones políticas participar en las elecciones sin demostrar un número mínimo de afiliados y obtener el registro definitivo en caso de obtener al menos el 1.5% de la votación (a. 34). Este mecanismo permitió que se incrementara el número de opciones políticas; para la elección federal de 1982 obtuvieron su registro definitivo cinco partidos políticos⁶³ que se unieron a los cuatro que tenían registro previamente.⁶⁴

3.1.1.3.6 Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987

El *Código Federal Electoral* del 12 de febrero de 1987 (Senado de la República, 2010b, pp. 213–295) mantuvo las mismas reglas para la constitución y registro de los partidos políticos (a. 34) pero eliminó la figura del registro condicionado. Cobra relevancia como novedad, que estableció el derecho a que recibieran financiamiento público (aa. 39, fracción III y 61), además de las prerrogativas que ya se contemplaban en la legislación anterior. En relación con el registro de candidaturas, se precisó que correspondía a los partidos políticos “el derecho exclusivo de solicitar el registro de candidatos a cargo de elección popular” (a. 217).⁶⁵

⁶² La Ley General de Organizaciones y Procedimientos Electorales sólo fue reformada una vez mediante el *Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* del 6 de enero de 1982 (Senado de la República, 2010b, pp. 187–193), sin que se modificaran aspectos sustanciales de los tratados en este apartado.

⁶³ El Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD).

⁶⁴ Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

⁶⁵ Los dos decretos de reforma al Código Federal Electoral de 1987 publicados ambos en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1988, no tuvieron impacto en el tema de partidos políticos o de su derecho a registrar candidatos.

3.1.1.3.7 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990

El subsecuente cuerpo legal electoral fue el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* del 15 de agosto de 1990 (Senado de la República, 2010b, pp. 306–591). Dicho cuerpo jurídico reiteró las reglas respecto a la constitución y registro definitivo de los partidos políticos (a. 28); pero restableció la figura del registro condicionado para la conformación de partidos políticos en términos similares a los del Código de 1987 (aa. 22 y 33) y mantuvo el derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular (a. 175).

De las trece reformas que se realizaron a este Código, es de mencionarse la del 22 de noviembre de 1996 (Senado de la República, 2010b, p. 524) que modificó los requisitos para que un partido político consiguiera su registro, al disponer que el número total de afiliados en el país no debía ser inferior al 0.13% del padrón electoral federal utilizado en la elección inmediata anterior (a. 24, fracción II) que en números redondos equivaldría a unos 62,000 ciudadanos según los datos de la elección de 1994; además, eliminó definitivamente la figura del registro condicionado.⁶⁶

3.1.1.3.8 Casos de candidaturas independientes y candidaturas no registradas a nivel local en confrontación con el sistema electoral federal

Ahora bien, en el ámbito estatal, después de la reforma de 1946 las legislaturas suprimieron la figura de las candidaturas independientes. Sin embargo, en el Estado de Yucatán, el 24 de mayo de 2006, la legislatura emitió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que consideraba un capítulo

⁶⁶ Las otras doce reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* en las fechas siguientes: 3 de enero de 1991, 17 de julio de 1992, 24 de septiembre de 1993, 23 de diciembre de 1993, 18 de mayo de 1994, 3 de junio de 1994, 31 de octubre de 1996, 23 de enero de 1998, 24 de junio de 2002, 31 de diciembre de 2003, 30 de junio de 2005 y 24 de abril de 2006.

que abarcaba los artículos 28 al 31, en el que se regulaban las candidaturas independientes.

Precisamente, al amparo de estas disposiciones, el ciudadano Adonai Avilés Sierra obtuvo registro como candidato independiente para participar en la elección del Ayuntamiento de Yobaín, Yucatán, celebrada el 20 de mayo de 2007. En esos comicios obtuvo la mayoría de votos y le fue entregada su constancia de mayoría por el Consejo Municipal Electoral en un resultado muy competido, 552 contra 535 del candidato que quedó en segundo lugar, postulado por el Partido Revolucionario Institucional. El resultado fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, que confirmó el resultado y, posteriormente, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en la sentencia del expediente SUP-JRC-86/2007 confirmó la sentencia del Tribunal electoral local, con lo que Adonai Avilés Sierra se convirtió en el primer candidato independiente electo para un cargo de elección popular en la época reciente.

Por otra parte, en el Estado de Sonora, su legislatura también previó en el Código Electoral local, publicado el 28 de junio de 2005 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, un capítulo que abarcó los artículos 192 a 195 en los que se regulaba el tema de las candidaturas independientes.

Empero, ambas normativas quedaron superadas el 13 de noviembre de 2007, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto que reforma los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, con el que, entre otras cuestiones, se modificó el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, conforme al cual se otorgó a los partidos políticos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2°, apartado A, fracciones II y VII, de la propia Constitución, relativo a las candidaturas en municipios con población indígena.

Originalmente, en la iniciativa que dio lugar a esta reforma, presentada el 31 de agosto de 2007 por senadores y diputados de diversos grupos parlamentarios,⁶⁷ se proponía la reforma a los artículos 41, fracción I, segundo párrafo, y 116, fracción V, inciso e), constitucionales para caracterizar a los partidos políticos como el único medio para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, así como otorgarles el derecho exclusivo a registrar candidaturas a cargos de elección popular en las entidades federativas.

Sobre ese particular, el dictamen a cargo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se argumentó a favor de la reforma, porque permitiría resolver el dilema que se había presentado entre el contenido del artículo 175 del Código Federal y de Instituciones y Procedimientos Electorales, frente a diversas reformas electorales en entidades federativas que habían permitido el registro de candidaturas independientes e, incluso, se propuso que en la última parte del párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 constitucional se insertará el texto siguiente: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derechos de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular” (Senado de la República, 2007a, p. 5)

También se argumentó, que la Suprema Corte de Justicia había resuelto que las candidaturas independientes en las entidades federativas, encontraban sustento en una interpretación sistemática y funcional de los principios y normas constitucionales en materia electoral, así como se habían invocado también diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos y políticos, en defensa del derecho de los ciudadanos al voto pasivo sin tener que cumplir el requisito de ser postulados por un partido político; no obstante, las instancias dictaminadoras consideraron que las candidaturas independientes entrarían “en abierta contradicción con el entramado jurídico que enmarca el desarrollo de los

⁶⁷ En el dictamen se les menciona como integrantes de los grupos parlamentarios del PAN, PRD, PRI y PT.

procesos y campañas electorales; incluso con los principios rectores de todo el sistema” (Senado de la República, 2007a, p. 5).

Sin embargo, durante el debate en el Pleno del Senado, el Senador Ricardo García Cervantes presentó una propuesta para retirar de la reforma la parte final del segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional, esto es, la que otorgaba a los partidos políticos el derecho exclusivo a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular; ello, según explicó el Senador García Cervantes, porque “es responsabilidad de este Senado atender cabalmente los compromisos derivados de instrumentos internacionales” (Senado de la República, 2007b). A pesar de la validez de este argumento, la propuesta no consideró retirar la reforma al artículo 116, fracción V, inciso e), por lo que el otorgamiento a los partidos del derecho exclusivo a registrar candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas, fue aprobado en los términos propuestos en el dictamen y, a la postre, quedó plasmado en la reforma constitucional.

Finalmente, el 14 de enero de 2008 se publicó un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Senado de la República, 2010c, pp. 117–284), en el que se mantuvieron sustancialmente las mismas disposiciones respecto de los tópicos que se han tocado, especialmente, la relativa al otorgamiento del derecho exclusivo a los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, que se trasladó del numeral 175 al artículo 218; en tanto que, por otra parte, se endureció el requisito para la conformación de un partido político al elevar el número de afiliados al equivalente al 0.26 por ciento del padrón electoral federal utilizado en la elección federal inmediata anterior (a. 24, párrafo 1, inciso b), lo que implicaba, conforme a los datos de la elección de 2006, un estimado de 185,600 ciudadanos (Instituto Federal Electoral, 2012).⁶⁸

⁶⁸ Este Código sólo fue reformado en una ocasión, mediante el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2014. Con motivo de esta reforma no se

Cabe advertir que las leyes electorales federales establecieron, primero mencionado solamente como derecho y después como “derecho exclusivo”, de los partidos políticos al registro de candidaturas; sin embargo, con excepción de la Ley Electoral Federal de 1946, todas las que siguieron conservaron preceptos que preveían la emisión y el cómputo de votos a favor de los candidatos no registrados.⁶⁹

Precisamente, con la modalidad de candidata no registrada, la ciudadana María del Rosario Elizondo Salinas fue electa como Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Santander Jiménez, Tamaulipas, como resultado de una elección efectuada el 25 de octubre de 1998.

De acuerdo con los datos que obran en la sentencia del recurso de inconformidad S2A-RIN-076/1998 tramitado ante el Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas (Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas, 1998), María del Rosario Elizondo obtuvo la mayoría de votos en la elección como candidata no registrada y, por tal motivo, el Consejo Municipal Electoral le entregó la constancia de mayoría correspondiente.

Cabe señalar, que el acto que antecede fue impugnado por el Partido Revolucionario Institucional que había obtenido el segundo lugar y, en su oportunidad, el tribunal electoral tamaulipeco confirmó la entrega de la constancia de mayoría con los argumentos que, en esencia, consistieron en que la autoridad electoral actuó con pleno respeto a la voluntad ciudadana y que el Código Electoral del Estado de Tamaulipas, en el artículo 157, fracción I, inciso j), establecía que las boletas electorales contendrían espacio para candidatos o fórmulas no registradas.

modificaron sustancialmente las normas sobre partidos políticos y su exclusividad para el registro de candidaturas a cargos de elección popular. Tres días después, se publicó la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, conforme a la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, reguló lo relativo a las candidaturas independientes y se examinará en el próximo capítulo.

⁶⁹ Ley Electoral Federal de 1951: Artículo 84, fracción II; Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Federal Electoral de 1963: Artículo 139, fracción I; Ley Federal Electoral de 1973: Artículo 140, fracción V; Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977: Artículo 187, fracción I; Código Federal Electoral de 1986: Artículo 260, fracción I; Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990: Artículo 205, párrafo 2, inciso j) y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008: Artículo 252, párrafo 2, inciso j).

Ahora bien, es necesario precisar que los casos previamente anotados, constituyen casos de excepción. El resumen que se ha hecho de las disposiciones electorales federales vigentes entre los años 1946 a 2008 dan cuenta de la tendencia de favorecer la consolidación de un sistema de partidos políticos y restringir la participación de los ciudadanos por fuera de este sistema, a partir de su prohibición legal.

El monopolio establecido en la ley a favor de los partidos políticos fue consistentemente confirmado por las autoridades administrativas a cargo del registro de candidaturas, a partir de la aplicación de las normas que establecían el derecho exclusivo de aquéllos a registrar candidaturas; en la mayoría de los casos en que los interesados acudieron a las autoridades jurisdiccionales, sus asuntos fueron desechados o declarados infundados.

Los casos que se tramitaron por vía de amparo en contra de tales normas, fueron desechados conforme a la tesis de jurisprudencia que declaraba improcedente esa vía contra actos de autoridades electorales, como fue el caso del ciudadano Jorge Castañeda Gutman, sobre el que se abundará en apartado posterior.

En efecto, según los registros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se localizaron dieciséis expedientes relacionados con la pretensión de obtener candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular de los que conoció la Sala Superior entre los años 2000 y 2006; de éstos, en tres se dictó resolución de fondo, confirmando la negativa de otorgar el registro a sus candidaturas, en tanto el resto fueron desechados o se sobreseyeron por actualizarse alguna causa de improcedencia (Tabla 1), de tal manera que la pretensión de alcanzar el registro de candidaturas independientes por vía de determinación judicial no fue acogida.

Tabla 1 Expedientes en la Sala Superior del TEPJF vinculados con candidaturas independientes (2000-2006)

EXPEDIENTE	ACTOR (A)	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SUP-JDC-8/2000	Gabriel Lozano Contreras	2 de marzo de 2000	Instituto Federal Electoral-Órganos Centrales	Buscaba el registro a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se desecha de plano, porque transcurrió el plazo para la presentación de los medios de impugnación
SUP-JDC-135/2000	Yolanda Moreno García	21 de junio de 2000	Instituto Federal Electoral-Órganos Centrales	Buscaba el registro a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se desecha de plano, porque se presentó fuera de plazo para el registro de candidatos
SUP-JDC-37/2001	Manuel Guillén Monzón	25 de octubre de 2001	Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán	Buscaba el registro como candidato independiente al cargo de Gobernador en el Estado de Michoacán	Confirmar el acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral
SUP-JDC-40/2003	Arturo Núñez Noguez Miranda y otros	18 de marzo de 2003	Instituto Electoral del Estado de México	Buscaba el registro de planilla de candidaturas independientes para Ayuntamiento	Se desecha de plano, porque se presentó fuera de plazo para el registro de candidatos
SUP-JDC-429/2003	Eduardo Fernando López Castillo y Oscar Flores Rabadán	13 de junio de 2003	Instituto Electoral del Estado de Morelos	Buscaba el registro como candidatos independientes a diputados al Congreso Local en el Estado de Morelos	Se desecha de plano, porque transcurrió el plazo para la presentación de los medios de impugnación
SUP-AES-15/2003	Partido Revolucionario Institucional	30 de junio de 2003	Instituto Federal Electoral-Órganos Centrales	El ciudadano Santos Antonio Carlos Miselem Asfura, hizo valer su derecho a ser candidato independiente a diputado federal por el Segundo Distrito a Quintana Roo	Se acordó como Asunto Especial, ya que el promovente no hizo valer ningún medio de impugnación
SUP-JDC-193/2004	Martín Aguilar Perón	2 de junio de 2004	Asamblea Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua	Buscaba el registro como candidato independiente al cargo de Síndico del Ayuntamiento de Ciudad Juárez, Chihuahua	Se desecha de plano, porque transcurrió el plazo para la presentación de los medios de impugnación
SUP-JDC-194/2004	Hugo César Morales Carrasco	2 de junio de 2004	Asamblea Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua	Buscaba el registro como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua	Se desecha de plano, porque transcurrió el plazo para la presentación de los medios de impugnación
SUP-JDC-332/2004	León Ignacio Ruíz Ponce	12 de agosto de 2004	Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano	Buscaba la candidatura ciudadana para contender por la Presidencia Municipal de Xalapa, Veracruz	Se confirma en la parte controvertida el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano
SUP-JDC-713/2004	José Hernández y otros	22 de diciembre de 2004	Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave	Impugnar la resolución del expediente de inconformidad RIN/166/01/200/2004, aduciendo que los votos emitidos por candidatos no registrados, no fueron computados como válidos (aunque tampoco como nulos)	Se confirma la resolución dictada por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz-Llave
SUP-JDC-850/2005	Felipe de Jesús Martínez Nieto y Gilberto Rocha Pineda	28 de diciembre de 2005	Instituto Electoral del Estado de México	Buscaban el registro como candidatos independientes al cargo de miembros de los Ayuntamientos de Atizapán de	Se desecha de plano, porque se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico de los promoventes

EXPEDIENTE	ACTOR (A)	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
				Zaragoza e Ixtapaluca, Estado de México	
SUP-JDC-67/2006	Héctor Montoya Fernández	2 de febrero de 2006	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral	Buscaba el registro a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se desecha de plano, porque se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico del promovente
SUP-JDC-96/2006 y acumulados	David Rey Fragoso rocha y Otros	2 de febrero de 2006	Instituto Electoral del Estado de México	Buscaban el registro como candidatos independientes a los cargos de ayuntamientos en Metepec, Estado de México	Se acumulan los juicios; y se confirman los acuerdos
SUP-JDC-365/2006	Enrique Veney Flores Madera	16 de marzo de 2006	Instituto Federal Electoral-Órganos Centrales	Buscaba el registro como candidato independiente de Presidente de la República	Se desecha de plano, porque se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico del promovente
SUP-JDC-417/2006	Víctor González Torres	30 de marzo de 2006	Instituto Federal Electoral-Órganos Centrales	Si es posible la contratación de propaganda electoral por parte de un ciudadano, en aras de ser votado como candidato no registrado en la elección de Presidente de la República	Se sobresee; y se confirma respecto de los actos emitidos por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE
SUP-JDC-670/2006	Pedro José Lomothe Cervera	4 de mayo de 2006	Instituto Federal Electoral-Órganos Centrales	Que se le otorgue el registro como candidato independiente a la Presidencia de la República	Se desecha de plano, porque se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico

Como se puede concluir, las candidaturas independientes enfrentaron una etapa de evidente rechazo originado por un marco legal claramente opuesto a su participación política.

3.1.2 Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos

Para el Derecho Electoral mexicano, este caso es un referente obligado a profundizar sobre los tópicos relativos a la justiciabilidad de los derechos político-electorales de la ciudadanía, especialmente en lo que corresponde al control de validez de las leyes electorales, así como a las candidaturas independientes. Toda vez que ambas temáticas coinciden con la materia de la presente investigación, a este importante precedente se le dedica este apartado específico.

El 5 de marzo de 2004, Jorge Castañeda Gutman presentó ante el entonces Instituto Federal Electoral una solicitud de inscripción como candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la elección que se efectuaría en julio de 2006.

Pocos días después, el 12 de marzo siguiente, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral le contestó que no era posible atender su petición, argumentando, entre otras cuestiones, que el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía que el derecho a ser postulado y votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal correspondía exclusivamente a los partidos políticos nacionales que contaran con registro ante el propio Instituto y que el plazo para solicitar el registro no había iniciado aún (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 19).

En contra de esta determinación, el 30 de marzo de ese mismo año, el ciudadano Jorge Castañeda promovió juicio de amparo que se radicó ante la Juez Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal en el que reclamó la inconstitucionalidad del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y pidió que, como consecuencia de ello, se le otorgara el registro como candidato independiente y se conminara a las autoridades legislativas a legislar lo conducente para que se previera la figura de las candidaturas independientes.

La Juez de Distrito determinó sobreseer en el juicio, debido a que consideró que el juicio de amparo era improcedente porque conforme al criterio adoptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia 25/2002 de rubro: "LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VIA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD", la facultad de conocer sobre la impugnación de la constitucionalidad de una ley en esa materia correspondía, de manera exclusiva, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la acción de inconstitucionalidad y, porque respecto al acto concreto de aplicación, a saber, la respuesta que dio el entonces IFE al quejoso mediante el oficio DEPPP/DPPF/596/04, privaba la regla general de que el juicio de amparo es improcedente cuando se pretendan deducir derechos de naturaleza política, sin que en el caso pudieran alegarse violaciones a otras garantías individuales, porque su estudio estaría vinculado al ejercicio de un derecho político-electoral, en tanto que

su conocimiento correspondería a la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁷⁰

Contra esa determinación, el ciudadano Jorge Castañeda interpuso recurso de revisión, el cual fue atraído y resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia del expediente A.R. 743/2005 que se discutió en las sesiones públicas celebradas el 8 y 16 de agosto de 2005.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustancialmente, determinó confirmar el criterio sostenido por la Juez de Distrito; sin embargo, la votación en su seno fue dividida, porque se expresaron algunas consideraciones que resulta importante examinar individualmente.

El proyecto de resolución, a cargo del otrora Ministro Sergio Valls, proponía confirmar la sentencia de sobreseimiento dictada en el juicio de amparo, esencialmente, porque según sostuvo el ponente al hacer la presentación de su proyecto:

“... las leyes y actos reclamados, así como su afectación al ámbito del quejoso, está vinculado totalmente con aspectos electorales que no pueden ser materia de examen a través de esta vía, y además, la protección constitucional no podría tener el alcance que pretende el quejoso,⁷¹ puesto que de sostener lo contrario se quebrantarían los principios de equidad y certeza jurídica que deben regir en esta materia frente a cualquier gobernado o ciudadano, dado que se vulneraría el equilibrio del propio proceso electoral en tanto que a través de una sentencia que llegara a otorgar la protección constitucional al quejoso, se le estaría colocando en una situación diversa a la que están los demás ciudadanos.

⁷⁰ Los argumentos expresados en la sentencia de amparo se tomaron de la transcripción contenida en la sentencia del amparo en revisión 743/2005 resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2005a, pp. 8–29). Se realizó una búsqueda en las páginas de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (expediente 374/2004 del índice del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México) con el fin de localizar la sentencia dictada por la Juez de Distrito; sin embargo, no pudo ser localizado algún archivo disponible.

⁷¹ La pretensión del juicio de amparo consistía en que se conminara a las autoridades responsables a subsanar la omisión legislativa consistente en que en la norma impugnada (el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) se previera la posibilidad de las candidaturas independientes.

Además, respecto de la resolución reclamada, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocerá entre otros medios del juicio de protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, y por ende, en principio dicha resolución que impugna al quejoso mediante la cual se negó su registro como candidato independiente al cargo de presidente de la República, estaba en posibilidad, el quejoso, de combatirla a través de ese medio de control constitucional y ante ese Órgano.

Si bien, como lo aduce el recurrente a través de diversos instrumentos internacionales que ha suscrito nuestro país, se sigue la posición de incluir a esa clase de derechos, los electorales, dentro de los fundamentales del hombre y en nuestro orden constitucional es el juicio de amparo el medio de control constitucional para defender tales derechos, también es innegable, que no puede pasarse por alto la existencia de otro medio igualmente de control constitucional que ha establecido el Órgano Reformador de la Constitución, y corresponde conocer al Órgano Especializado en la materia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a través del cual se pueden impugnar actos o resoluciones, que entre otros puestos, violen el derecho político electoral de los ciudadanos, de ser votado para un cargo público.

Establecer que procede el juicio de amparo contra la resolución que en el caso se reclama, por el solo hecho de que en la demanda se aduzca la violación de garantías individuales, trastocaría el sistema de justicia electoral establecido en la norma fundamental, que prevé un medio de control constitucional específico para impugnarlo y ante un tribunal especializado, como ya dije, para resolverlo, y se dejaría de lado que en concordancia con ello, existe una causa de improcedencia expresamente establecida en la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en su artículo 73, fracción VII.” (SCJN, 2005b, pp. 8–10)

Dicho proyecto suscitó una interesante discusión en la que seis ministros se pronunciaron a favor por lo que se refiere a la improcedencia del juicio de amparo en torno a la inconstitucionalidad de la ley⁷², pero se presentó un empate de cinco votos respecto de la improcedencia por lo que hace al acto de aplicación. En concepto del entonces ministro en activo, Don Juan Díaz Romero, explicó que *“el amparo solamente establece conforme al principio de relatividad que solamente*

⁷² Votaron a favor del proyecto, en este aspecto, los ministros Sergio Valls (ponente), Guillermo Ortiz Mayagoitia, Salvador Aguirre, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño y Mariano Azuela (presidente) y en contra los ministros Genaro Góngora, Olga Sánchez Cordero, José Ramón Cossío y Juan Silva Meza.

puede proteger al quejoso, entonces, por esos motivos voto en el sentido del proyecto en lo que se refiere a la ley y en lo que se refiere al acto de aplicación voto en contra y considero que se debe entrar a estudiar el fondo del asunto.” (SCJN, 2005a, p. 70).

Respecto de la procedencia para examinar la inconstitucionalidad de la norma electoral a través del juicio de amparo, los ministros de la minoría sostuvieron sobre ese punto que ese juicio era la única vía para hacer dicho análisis, atendiendo al criterio emanado de la sentencia dictada por el propio Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, conforme al cual, se había determinado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carecía de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma de carácter general y que la única vía para examinar dicho tema era la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal. De ese modo, lo anterior implicaba que no pudiera hacerse el examen de cuestiones de inconstitucionalidad de leyes electorales por un órgano distinto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por ende, a fin de no incurrir en denegación de justicia, en opinión de los ministros disidentes, el examen de la inconstitucionalidad debía hacerse, precisamente, a través del juicio de amparo.

Por lo que hace al segundo tema relativo a la procedencia del juicio de amparo respecto del acto de aplicación, al haberse producido un empate de la votación, se continuó el estudio del tema en una sesión posterior, en la que la Ministra Margarita Luna Ramos votó a favor del proyecto, esto es, por la improcedencia del juicio de amparo, al considerar que no era el medio idóneo para conocer sobre una violación respecto del acto de aplicación dada su naturaleza electoral, con lo que el tema quedó resuelto por una votación de seis votos contra cinco. No obstante, para salvar el aspecto de la denegación de justicia, la Ministra Luna propuso que se matizara el criterio de la Contradicción de Tesis 2/2000-PL, a fin de que se admitiera que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podía conocer de la inconstitucionalidad de leyes electorales, pero únicamente para examinarla y, en su caso, declararla en el caso concreto. Cabe señalar, que dicho posicionamiento

hubiera implicado que el Pleno de la Corte se considerara incompetente para conocer del asunto y ordenara su remisión al Tribunal Electoral, por lo que esta última propuesta fue rechazada por nueve votos contra dos (SCJN, 2005c, pp. 18–20).⁷³

Como consecuencia de esa determinación, el 12 de octubre siguiente, Jorge Castañeda formuló denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que alegó que el Estado mexicano había violado sus derechos humanos, específicamente, los derechos políticos consagrados en el artículo 23 y su derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25, ambos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la denuncia planteada por el ciudadano Jorge Castañeda, solicitó el otorgamiento de medidas cautelares, las cuales fueron concedidas por la Comisión el 17 de octubre de 2005, para efecto de que el Estado mexicano le permitiera inscribir su candidatura independiente a la Presidencia de México, mientras la Comisión decidía acerca de la admisibilidad y el fondo de la cuestión. Empero, el 27 de octubre siguiente, el Estado mexicano respondió que no otorgaría las medidas cautelares porque, en su opinión, la legislación interna impedía el registro de la candidatura independiente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, paras. 12–13)

Ante esta decisión, el ciudadano Jorge Castañeda solicitó a la Comisión que requiriera a la Corte Interamericana la adopción de medidas provisionales, por lo que la Comisión presentó una solicitud en ese sentido y la Corte Interamericana resolvió el 25 de noviembre de 2005 desestimándola, por considerar, en esencia, que el caso aún se encontraba en la etapa de admisibilidad ante la Comisión y esto “implicaría un juzgamiento anticipado por vía incidental” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, paras. 14–16).

⁷³ Votaron a favor de declarar la incompetencia, los ministros José Ramón Cossío y Margarita Luna; y en contra los ministros Salvador Aguirre, Juan Díaz Romero, Genaro Góngora, José de Jesús Gudiño, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Sergio Valls, Olga Sánchez Cordero, Juan Silva Meza y Mariano Azuela (SCJN, 2005c, p. 49).

Seguido el trámite correspondiente, el 26 de octubre de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó el Informe de Admisibilidad y Fondo 113/06 en el que medularmente concluyó que:

“(...) al impedir a Jorge Castañeda Gutman la presentación de su candidatura independiente a la Presidencia de México, el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por la violación al derecho a la protección judicial (artículo 25), conjuntamente con las obligaciones de respeto y garantía y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en la Convención Americana (artículos 1(1) y 2, respectivamente.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, para. 24)

En el mismo Informe, la Comisión Interamericana formuló dos recomendaciones al Estado mexicano:

1. Que (...) adecue su ordenamiento jurídico interno de conformidad al artículo (sic) 25 de la Convención Americana, en particular las normas relevantes de la Ley de Amparo y el COFIPE, a fin de brindar un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos.

2. Que repare adecuadamente a Jorge Castañeda Gutman por las violaciones a sus derechos humanos (...). (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, para. 25).⁷⁴

Según relata la propia Comisión, el Estado mexicano en el informe que le presentó sobre el cumplimiento a las recomendaciones manifestó, por un lado, que “la CIDH debe aclarar cualquier posible referencia a un ‘derecho exigible a presentar candidaturas independientes’ y que “no procede la ‘sugerencia’ de modificar el COFIPE porque no es apropiado que contenga reglas sobre impugnación o control constitucional de normas” y, por otra parte, que “es posible fortalecer las garantías existentes de los derechos políticos de los ciudadanos, a través de la adopción en el orden jurídico interno de una figura que permita atender los planteamientos de los

⁷⁴ Cabe precisar que el Informe y las recomendaciones fueron presentadas al Estado mexicano el 21 de diciembre de 2006, esto es, cuando ya había concluido el plazo para solicitar registro de las candidaturas a la presidencia de la República (del 1 al 15 de enero de 2006, según el artículo 117 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente) e incluso había concluido el proceso electoral para la elección presidencial de ese año.

ciudadanos en lo individual acerca de la regularidad constitucional de las normas electorales” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, paras. 29–30).

Posteriormente, el 21 de marzo de 2007, la Comisión Interamericana formuló demanda ante la Corte Interamericana a nombre del ciudadano Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos, por la “inexistencia en el ámbito interno de un recurso sencillo y efectivo para el reclamo de la constitucionalidad de los derechos políticos y el consecuente impedimento para que el señor Jorge Castañeda Gutman (...) inscribiera su candidatura independiente a la Presidencia de México” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, para. 1).

En ese contexto, solicitó a ese Tribunal Internacional que determinara “...que el Estado Mexicano ha incumplido sus obligaciones internacionales al incurrir en la violación del artículo 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (...), en relación con la obligación general de respeto y garantía de los derechos humanos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecidos en los artículos 1 (1) y 2 de la Convención” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, para. 2).

El 5 de junio de 2007, el ciudadano Jorge Castañeda y sus representantes presentaron escrito ante la Corte Interamericana, en el que solicitaron que “...en virtud de los hechos relatados por la Comisión en su demanda declare la violación de los derechos a la participación política, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial previstos en los artículos 23, 24 y 25 de la Convención Americana, todos ellos en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 4).

Una vez que se agotó el proceso respectivo, el 6 de agosto de 2008 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió sentencia, cuyos pronunciamientos pueden dividirse sobre dos temas centrales: *justiciabilidad de los derechos político-electorales de la ciudadanía y candidaturas independientes*.

3.1.2.1 Justiciabilidad de los derechos político-electorales de la ciudadanía

En esencia, la sentencia de la Corte Interamericana declaró que el Estado mexicano había violado en perjuicio del ciudadano Jorge Castañeda Gutman el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, por lo cual ordenó al Estado mexicano que:

“(...) en un plazo razonable [debía] completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, pp. 67–68).

En efecto, con relación al estudio de la violación al derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25, en relación con el 1.1. y el 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, éste fue realizado en el apartado VI de la sentencia (párrafos 77 al 130), concluyendo que:

“(...) Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1. del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 131).

Respecto a la violación al derecho a la protección judicial, el Estado mexicano había argumentado que el recurso efectivo para proteger los derechos político-electorales en México era el juicio para la protección de los derechos político-electorales y que el recurso de amparo intentado por la presunta víctima no era la

vía adecuada para el caso, dado su improcedencia en materia electoral. La Corte Interamericana desestimó esa defensa porque consideró, en principio, que:

“...no es incompatible con la Convención que un Estado limite el recurso de amparo a algunas materias, siempre y cuando provea otro recurso de similar naturaleza e igual alcance para aquellos derechos humanos que no sean del conocimiento de la autoridad judicial por medio del amparo (...lo cual es...) particularmente relevante en relación con los derechos políticos, derechos humanos de tal importancia que la Convención Americana prohíbe su suspensión así como la de las garantías judiciales indispensables para su protección” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 92).

En cambio, al examinar el juicio para la protección de los derechos político-electorales, la Corte Interamericana concluyó que no era un recurso accesible y efectivo debido a que estimó que ese juicio no era un recurso accesible porque el artículo 80.1 inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral disponía que podía ser promovido por un ciudadano cuando considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, *“habiendo sido propuesto por un partido político”*, le sea negado su registro como candidato a un cargo de elección popular; esto, porque si bien el juicio podía ser promovido por cualquier ciudadano, ese artículo imponía la condición de que hubiera sido propuesto por un partido político y, por tanto, no es accesible si no se satisface la condición (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 111).

Siguiendo ese análisis respecto de la efectividad del recurso, la Corte Interamericana expresó que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 10 establecía que los medios de impugnación serían improcedentes cuando se pretendiera impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales y locales, en tanto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución regulaba la competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, que *“es la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 121).

La Corte Interamericana advirtió que no obstante lo mandatado en los preceptos antes mencionados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hizo algunos pronunciamientos sobre la constitucionalidad de normas jurídicas en materia electoral (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 123), pero en mayo de 2002 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios número 2/2002-PL, interpretó:

“(…) que la Constitución no permitía que el Tribunal Electoral ejerciera un control de constitucionalidad de leyes electorales con motivo de los actos y resoluciones en las que se hubiera aplicado, ya que el único control de constitucionalidad de leyes permitido por la Constitución era el control con efectos generales de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia a través de la acción de inconstitucionalidad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 124).

En este sentido, la Corte Interamericana constató que ese criterio fue utilizado por la Suprema Corte de Justicia al resolver la revisión del amparo contra leyes promovido por el ciudadano Jorge Castañeda y por el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en otras ocasiones, citando como ejemplo el juicio promovido por el ciudadano Héctor Montoya Fernández en el expediente SUP-JDC-67/2006, en el que precisamente alegó la inconstitucionalidad del artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se resolvió desechando la demanda aplicando las tesis de jurisprudencia de rubros “LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD” y “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”, en tanto que la Suprema Corte mexicana confirmó esa jurisprudencia en septiembre de 2007 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, pp. 125–127).⁷⁵

⁷⁵ La Corte Interamericana afirmó que la Suprema Corte de Justicia había confirmado su jurisprudencia en el mes de septiembre de 2007, al concluir que no era procedente su modificación “por no haber habido ningún cambio de circunstancias o legislativas que las que dieron lugar a las mismas”, según la versión taquigráfica de las sesiones del 4, 6 y 10 de septiembre de 2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 127 y nota al pie 41). Sin embargo, debe precisarse que, de una revisión a esas versiones taquigráficas no se advierte que la Suprema Corte de Justicia hubiera confirmado o variado la jurisprudencia aludida; la discusión que se llevó a cabo en esas sesiones versó sobre el proyecto de

Finalmente, la Corte Interamericana expuso que el recurso por el que sí se podía cuestionar la constitucionalidad de una ley electoral, precisamente, la acción de inconstitucionalidad, tenía un carácter extraordinario en virtud de que sólo puede declarar la invalidez con efectos generales cuando hay una mayoría de ocho ministros de la Suprema Corte, y la legitimación activa para plantearla era restrictiva, porque sólo están autorizadas determinadas fracciones parlamentarias, el Procurador General de la República y los partidos políticos registrados, de forma que la víctima, al ser un individuo, no podía interponerla (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 128).

Todo lo anterior, sustentó la conclusión de la Corte Interamericana en el sentido que, al momento de ocurrir los hechos demandados, no existía un recurso judicial accesible y efectivo que permitiera al ciudadano Jorge Castañeda cuestionar la constitucionalidad de la ley electoral, lo que implicó la violación al derecho humano de acceso a la justicia.

3.1.2.2 Candidaturas independientes

En otro orden, la Corte Interamericana concluyó que el Estado mexicano **no violó** el derecho político a ser elegido ni el derecho a igualdad ante la ley reconocidos, respectivamente, en los artículos 23.1.b en relación con el 1.1, 2 y el 24 en relación con el 1.1. de la propia Convención (Corte Interamericana de Derechos Humanos,

resolución a la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2006-PL que la Ministra Margarita Luna Ramos había presentado respecto de las jurisprudencias 25/2002 y 26/2002; en el proyecto, el ministro ponente, José de Jesús Gudiño Pelayo, proponía desechar la solicitud por considerar que no constituían criterios jurisprudenciales, porque la resolución de la que fueron obtenidos determinó que no había contradicción de criterios. Así, los temas sobre los que se pronunciaron los ministros fueron los siguientes: (a) Si los mencionados criterios constituían jurisprudencias; (b) si un ministro o ministra de la Suprema Corte podía formular solicitar modificaciones a tesis de jurisprudencia del Pleno; y (c) si había un caso concreto para fundar la petición. Las tres cuestiones fueron resueltas afirmativamente, pero el Pleno determinó no aprobar el proyecto del ministro Gudiño y turnar el asunto a la ministra Luna Ramos para que formulara el engrose respectivo, en el que se incluiría la propuesta de modificación de las tesis de jurisprudencia. Empero, no hubo un pronunciamiento expreso que confirmara las tesis (SCJN, 2007a, 2007b, 2007c). Finalmente, la solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2002-PL fue resuelta el 7 de septiembre de 2009, declarándola sin materia por virtud de la reforma constitucional al artículo 99, publicada el 13 de noviembre de 2007, en la inteligencia de que en esa misma sentencia se ordenó dejar sin efectos las jurisprudencias 25/2002 y 25/2006, y hacer eso extensivo “a los criterios que guardan analogía con aquéllos que conformaron la presente solicitud” (SCJN, 2009).

2008, p. 67). Ese Tribunal Internacional, atendiendo a la petición formulada por el ciudadano Jorge Castañeda y sus representantes, examinó la presunta violación del derecho a la participación política previsto en el artículo 23 de la Convención Americana en el Apartado VII de la sentencia, frente a la supuesta indebida inexistencia en la legislación mexicana de regular las candidaturas independientes (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, párrafos 134 al 205).

Respecto del tema específico del derecho al sufragio pasivo, la Corte Interamericana afirmó que, supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello, en la inteligencia de que:

“(...) la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, [y] sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo con los principios de la democracia representativa” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, paras. 148-149).

En otras palabras, es sumamente importante destacar para esta investigación, que la Corte Interamericana indicó, que las regulaciones que limiten los derechos a votar y a ser votado, para ser convencionalmente válidas, deben sujetarse a restricciones que superen un test de proporcionalidad.

Para abordar este tema, la Corte Interamericana expuso que, “en términos generales, el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 162) y que “la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos”, empero, “la facultad de los

Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que de no ser respetadas transforma la restricción en ilegítima” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 174).

Conforme a estos presupuestos y, atendiendo a los criterios que ha observado la propia Corte Interamericana para la aplicación de un test de proporcionalidad, procedió a examinar la legalidad de la medida restrictiva, su finalidad y su necesidad en una sociedad democrática y su proporcionalidad, esto último conforme a: (i) la existencia de una necesidad social imperiosa, (ii) la exclusividad en la nominación y el medio idóneo menos restrictivo para regular el derecho a ser votado, y (iii) la proporcionalidad respecto del interés que se justifica y la adecuación al logro del objetivo legítimo.

Respecto del requisito de legalidad, la Corte Interamericana consideró que en el caso se cumplía puesto que la medida restrictiva estaba prevista en una ley, formal y materialmente, esto es, el artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde se establecía la restricción alegada por la presunta víctima (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, p. 179).

Por lo que hace a la finalidad, la Corte Interamericana sostuvo que este elemento también se satisfacía porque el artículo 175 del Código Federal mencionado tenía la de “organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y de manera eficaz”, en tanto que esa finalidad “resulta esencial para el ejercicio de los derechos de votar y a ser votado en elecciones periódicas y auténticas” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, p. 183).

En lo referente a la existencia de una necesidad social imperiosa o interés público imperativo, la Corte Interamericana consideró que el Estado había fundamentado que “el registro de candidatos exclusivamente a través de partidos políticos responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas [y] sociales”, como son “la necesidad de crear y fortalecer el sistema de partidos como respuesta a una realidad histórica y política; la necesidad

de organizar de manera eficaz el proceso electoral en una sociedad de 75 millones de electores (...); la necesidad de un sistema de financiamiento predominantemente público, para asegurar el desarrollo de elecciones auténticas y libres, en igualdad de condiciones; y la necesidad de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las elecciones. Todas ellas responden a un interés público imperativo” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 193).

Con relación a la exclusividad en la nominación y el medio idóneo menos restrictivo, la Corte Interamericana estimó correcto el alegato del Estado en el sentido de que el registro exclusivo de candidaturas no constituía una exclusión o discriminación, en virtud de que existían vías para que los ciudadanos pudieran ser postulados, como eran la de afiliarse a un partido político, ser postulado como candidato externo o crear un partido político propio.

Además, la Corte Interamericana consideró que ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, “(...) resulta por sí mismo más o menos restrictivo que el otro ...en tanto... que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 200).

Esta última afirmación es muy relevante, pues establece que el sistema exclusivo de partidos o que permita las candidaturas independientes, sólo puede ser valorado a partir de las circunstancias concretas en que sean reguladas, de tal manera que:

“Las candidaturas independientes pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado, pero también puede ocurrir que para inscribir candidaturas independientes se establezcan requisitos mayores que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político. El solo hecho de permitir candidaturas independientes no significa

que se trate del medio menos restrictivo para regular el derecho a ser votado. Lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas que sea elegido se haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado previsto en la Convención en condiciones de igualdad” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 201).

Sobre ese particular, la Corte Interamericana observó que la presunta víctima no argumentó ni demostró que se le hubieran impuesto obstáculos concretos y específicos que significaran una restricción desproporcionada, gravosa o arbitraria a su derecho a ser votado, sino que disponía de alternativas para ejercer su derecho a ser votado, las cuales no fueron utilizadas de acuerdo con lo que constaba en el expediente (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, p. 202).

Por último, en cuanto al requisito consistente en la proporcionalidad respecto del interés que se justifica y la adecuación al logro del objetivo legítimo, la Corte Interamericana estimó que la exclusividad de nominación a cargo de los partidos políticos “era una medida idónea para producir el resultado legítimo de organizar de manera eficaz los procesos electorales” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, p. 203).

Cabe mencionar, finalmente, que la Corte Interamericana emitió cuatro resoluciones de supervisión de cumplimiento de sentencia, la última de éstas el 28 de agosto de 2013, en la que declaró que el Estado mexicano había dado cumplimiento total a su obligación de garantizar a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013, p. 14).

3.1.3 Período 2008-2012

Durante el periodo 2008 a 2012, en lo que a nuestro tema interesa, prácticamente no existieron reformas a las normas electorales. Sin embargo, a partir de la reforma constitucional del año 2007, con el nuevo texto del artículo 99, se superó el obstáculo procesal que significaba la aplicación de los criterios del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenidos en las jurisprudencias 25/2002 y 26/2002 a que se ha hecho referencia con anterioridad, de tal manera que las

salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedaron habilitadas para conocer de constitucionalidad de leyes electorales en casos concretos (control difuso).

Esa situación significó un avance relevante en cuanto a la competencia para estudiar cuestiones de constitucionalidad, pero no importó un cambio en cuanto al tema de fondo respecto de las candidaturas independientes, toda vez que subsistieron las normas que, a nivel federal y en el de las entidades federativas, a saber en este último caso, el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Federal, otorgaban a los partidos políticos el derecho exclusivo a registrar candidaturas a cargos de elección popular.

Según los registros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son localizables veintiséis resoluciones dictadas por sus salas en el periodo 2009 a 2012, relacionadas con la pretensión de obtener el registro de candidaturas independientes. Los datos respectivos y el sentido de la resolución, se enlistan a continuación:

Tabla 2 Expedientes en la Sala Superior del TEPJF vinculados con candidaturas independientes (2009-2012)

EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SDF-JDC-190/2009	Elisa de Anda y Antonio Cobia Gutiérrez	2 de junio de 2009	Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal	Solicitaban conformar una fórmula como candidatos independientes al cargo de Diputados Federales por el XXIII Distrito Electoral	Se sobresee el juicio en el expediente identificado con el número CD/DF/09/23/015/09
SDF-JDC-192/2009	Parménides Ortiz Cano	2 de junio de 2009	Instituto Federal Electoral de Tlaxcala	Solicitaba candidato independiente al cargo de Diputado Federal por el II Distrito Electoral de Tlaxcala	Se sobresee el juicio interpuesto por el actor
SUP-JDC-574/2011	Héctor Montoya Fernández	26 de agosto de 2011	Consejo General del Instituto Federal Electoral	Solicitaba el registro como candidato independiente de Presidente de la República	Se confirma el acuerdo CG54/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado con el número SUP-JDC-23/2011, aprobado en su sesión del veinticuatro de febrero de dos mil once

EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SUP-AG-28/2012	Alfonso Raúl de Jesús Ferriz Salinas	5 de marzo de 2012	N/A	Que se le otorgue el registro como "candidato sin registro y sin partido", al cargo de Presidente de la República	No ha lugar a dar trámite de juicio o recurso electoral alguno al escrito presentado
SUP-AG-52/2012	Cirilo Padilla García	21 de marzo de 2012	N/A	Que se le otorgue el registro como "candidato sin registro y sin partido", al cargo de Presidente de la República	No ha lugar a dar trámite de juicio o recurso electoral alguno al escrito presentado
SUP-JDC-402/2012	Salvador Vargas Trejo	4 de abril de 2012	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral	Que se le otorgue el registro como candidato independiente de los partidos políticos actuales	Se revoca la respuesta del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE y se ordena al Consejo General del IFE que a la brevedad dé respuesta a la solicitud formulada por el actor
SUP-JDC-494/2012	Omar Olvera de Luna	24 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se confirma, el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SUP-JDC-597/2012	Manuel Guillén Monzón	24 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se confirma, el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2012, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2012 acumulados	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	24 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se confirma, el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SUP-RAP-157/2012	Alejandro Daniel Garza Montes de Oca	24 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se desecha la demanda, porque se actualiza la causal de improcedencia del recurso de apelación, consistente en la falta de legitimación del apelante
SUP-JDC-640/2012 y acumulado	Cirilo Padilla García	24 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se decreta la acumulación de los juicios, y se confirma el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral
SUP-JDC-600/2012	Omar Olvera de Luna	26 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se desecha de plano, porque al existir dos demandas presentadas en iguales términos por el actor, no procede dar trámite al segundo escrito radicado, pues se actualiza la extinción del derecho a impugnar

EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SUP-AG-87/2012	José Luis González Meza	26 de abril de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	No ha lugar a dar algún otro trámite al escrito presentado.
ST-JDC-406/2012	Martín Pérez Romero	30 de abril de 2012	Instituto Electoral del Estado de México	Aspirar a candidato independiente a diputado federal por el principio de mayoría relativa por el distrito electoral 30 en el Estado de México	Se desecha de plano la demanda porque se presentó de manera extemporánea
SUP-JDC-1610/2012 y SUP-JDC-1614/2012 acumulado	María del Refugio Mendoza Ramírez	2 de mayo de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirantes a la candidatura de Presidente de la República	Se acumulan los juicios; y se confirma el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SUP-JDC-1613/2012	Narciso Alejandro León Martínez	2 de mayo de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente a senador por ambos principios	Se confirma la determinación que niega al promovente el registro como candidato independiente a Senador de la República
SUP-JDC-602/2012, SUP-JDC-629/2012, SUP-JDC-660/2012, SUP-JDC-675/2012 y SUP-JDC-1633/2012 acumulados	Francisco Gerardo Becerra Ávalos	2 de mayo de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se decreta la acumulación de los juicios; se sobresee el juicio 660, debido a que el actor intenta ejercer, por segunda ocasión, el derecho de acción en contra del mismo acto; se confirma el acuerdo emitido por el INE.
SUP-AG-94/2012 y SUP-AG-100/2012, acumulados	José Guadalupe Álvarez Martínez	2 de mayo de 2012	Instituto Federal Electoral	Denuncia al IFE, y violenta su derecho de petición Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	No ha lugar a dar algún otro trámite al escrito presentado
SUP-JDC-676/2012	María del Rosario Huitron Robles	2 de mayo de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitido por el Consejo General del IFE Aspirar a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se confirma el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SUP-JDC-1610/2012	María del Refugio Mendoza Ramírez	2 de mayo de 2012	Instituto Federal Electoral	Presenta escrito contra la negación de registro como aspirante a la candidatura independiente de Presidente de la República	Se confirma el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SG-JDC-2208/2012 y SG-JDC-2209/2012 acumulados	Tomás Ibarra Trujillo y Alfonso Ángel Castro Bernard	10 de mayo de 2012	05 Consejo Distrital del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	Aspirar a candidatos independientes como propietario y suplente respectivamente al cargo de Diputado Federal por el principio de mayoría relativa por el Distrito Quinto en Sinaloa	Se confirma el acuerdo impugnado

EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SM-JDC-447/2012 y SM-JDC-448/2012 acumulados	José Alberto Yacamán Peña y Alejandro Israel Solís Reyes	10 de mayo de 2012	05 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en Coahuila	En contra del oficio emitido por el Consejo Distrital Aspirantes para la fórmula de candidatos independientes a diputados federales de mayoría relativa	Se decreta la acumulación de los juicios; y se revoca la respuesta emitida por el Presidente del 05 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Coahuila
SDF-JDC-455/2012 y acumulados SDF-JDC-637/2012 SDF-JDC-696/2012 SDF-JDC-697/2012	Jorge Kenichi Ikeda Rodríguez y otros José Luis Islas Aguilar (candidato independiente a diputado federal por el principio de mayoría relativa) Adolfo Martín Balbín (candidato independiente a diputado federal por el principio de mayoría relativa) Lucrecia Ortega Sánchez e Isidro Sánchez Piedra (candidatos independientes a senador por el principio de mayoría relativa)	14 de mayo de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	Registro de candidatos independientes a diversos cargos de elección popular	Se acumulan los diversos juicios precisados Al resultar infundados e inoperantes se confirman los actos impugnados
SUP-JDC-436/2012	Antonio Villaseñor Lozano y Carlos Fernando Villegas Zúñiga	29 de mayo de 2012	04 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral de Querétaro	En contra del acuerdo emitido por el Consejo Distrital Aspirar a la candidatura independiente a Diputado Federal por el principio de mayoría relativa	Se confirma el acuerdo emitido por el Consejo Distrital
SUP-JDC-1612/2012	Ramón José Ardavín Migoni	6 de junio de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitida por el Consejo General del IFE. Aspirar a la candidatura para Presidente de la República	Se confirma el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE
SUP-JDC-1615/2012	Ricardo Jiménez Merino	13 de junio de 2012	Consejo General del Instituto Federal Electoral	En contra del acuerdo CG191/2012, emitida por el Consejo General del IFE. Aspirar a la candidatura para Presidente de la República	Se confirma el acuerdo emitido por el Consejo General del IFE

Como se puede apreciar de todos estos precedentes, la negativa a la solicitud de registro de candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular, fue una constante en las ejecutorias dictadas por las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en atención al marco constitucional y legal vigente durante ese lapso.

3.2 Proceso legislativo

El paradigma sobre las candidaturas independientes que ha sido comentado y que abarcó prácticamente la última mitad del siglo XX y poco más de la primera década de la nueva centuria en nuestro país, tiene un primer cambio fundamental en el año 2012, en los términos que serán analizados enseguida.

3.2.1 Reforma constitucional del 9 de agosto de 2012

La reforma constitucional que concluyó, con el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2012, implicó la modificación a 13 artículos y comprendió diversos temas relacionados con el régimen político, entre los que se incluyó, a las candidaturas independientes.⁷⁶

En su proceso legislativo, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, fechado el 14 de abril de 2011, incluyó veintiuna iniciativas que fueron presentadas entre el 13 de octubre de 2005 y el 2 de febrero de 2010. De aquéllas, se hará referencia únicamente a las que contenían propuestas en materia de candidaturas independientes.

Iniciativas en materia política dictaminadas el 14 de abril de 2011			
No.	FECHA	INICIATIVA	AUTOR
1	13/10/2005	Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 35 y 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Rafael Melgoza Radiño (PRD).
2	10/10/2006	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 73 fracción VII y 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona al artículo 90 una fracción XXX de la	Senadora Minerva Hernández Ramos (PRD).
3	22/11/2007	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Gabino Cué Monteagudo (Convergencia).

⁷⁶ Además de las candidaturas independientes, se modificaron cuestiones relativas a la consulta popular, la iniciativa ciudadana, revisión de la cuenta pública, ratificación de los secretarios de relaciones exteriores y hacienda y crédito público, sustitución del Presidente de la República e integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Iniciativas en materia política dictaminadas el 14 de abril de 2011

No.	FECHA	INICIATIVA	AUTOR
4	11/03/2008	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Tomás Torres Mercado (PRD), a nombre propio y de la Senadora Rosalinda López Hernández (PRD).
5	14/05/2008	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la última parte del inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Congreso del Estado de Tlaxcala.
6	09/07/2008	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senadora Beatriz Zavala Peniche (PAN).
7	04/11/2008	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senadora Lázara Nelly González Aguilar (PAN), a nombre propio y del Senador Alfredo Rodríguez y Pacheco (PAN).
8	24/02/2009	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, 54, 56 y 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Luis Alberto Coppola Joffroy (PAN).
9	17/03/2009	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Congreso del Estado de Michoacán.
10	29/10/2009	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senadora Martha Leticia Sosa Govea (PAN).
11	19/11/2009	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones VII del artículo 73 y IV párrafos primero, segundo y tercero del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Silvano Aureoles Conejo (PRD).
12	15/12/2009	Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Presidente de la República
13	18/02/2010	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Arturo Núñez Jiménez (PRD), a nombre propio y de los Legisladores de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia de ambas Cámaras del Congreso.
14	23/02/2010	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI).
15	25/02/2010	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del Código Penal Federal, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expiden el Decreto para el Diagnóstico y Ajuste de las Estructuras de los Poderes de la Unión y Órganos Constitucionales Autónomos, la Ley para el Decomiso o Incautación de Bienes Producto u Objeto de Delitos Patrimoniales que Atenten contra el Leal Desempeño de la Función pública y el Decreto para el Diagnóstico y Eficiencia de la Función Judicial.	Senador Tomás Torres Mercado (PRD).

Iniciativas en materia política dictaminadas el 14 de abril de 2011			
No.	FECHA	INICIATIVA	AUTOR
16	04/03/2010	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Superior de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Senador Arturo Escobar y Vega (PVEM).
17	22/04/2010	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Senadora Claudia Sofía Corichi García (PRD).
18	09/06/2010	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y modifica el primer párrafo del artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	Senador Luis Maldonado Venegas (Convergencia).
19	21/09/2010	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el último párrafo del artículo 71 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Sergio Álvarez Mata (PAN).
20	11/11/2010	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 76 y se adiciona el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Raúl José Mejía González (PRI), a nombre propio y del Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera (PRI), e integrantes de diversos grupos parlamentarios.
21	02/12/2010	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Senador Raúl Mejía González (PRI).

Fuente: Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DOE_09ago12.pdf (consultada el 21 de junio de 2018).

Ahora bien, del universo de iniciativas enumeradas, se considera que el examen de las propuestas sobre las candidaturas independientes, puede estructurarse, describiendo su nivel de regulación, que va desde una mera mención hasta un cuerpo normativo ocupado de su existencia.

3.2.1.1 Iniciativas relacionadas con candidaturas independientes.

De las iniciativas dictaminadas en esta reforma constitucional, seis formularon propuestas de reformas que involucraban candidaturas independientes o figuras similares y una más, planteada por el Partido Revolucionario Institucional, hizo referencia a las mismas, solamente en el sentido de que ya habían sido materia de regulación. A continuación, se presenta la relación de estas iniciativas y se incluyen

los motivos que, en su caso, fueron expresados para justificar las propuestas correspondientes.

3.2.1.1.1 Iniciativa del Congreso de Tlaxcala.

La primera iniciativa que hizo referencia implícita a las candidaturas independientes fue presentada a la Cámara de Senadores el 11 de marzo de 2008 por el Congreso del Estado de Tlaxcala. En ésta, se propuso derogar la última parte de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal, al tratarse de la que hacía referencia al derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas. En el documento no se incluyó motivación alguna.

3.2.1.1.2 Iniciativa del Presidente de la República

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2009, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Senadores iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, entre otras cuestiones, propuso la modificación de los artículos 35, fracción II, y 116, fracción V (que pasaría a ser IV), inciso e), constitucionales.

En el punto V de la exposición de motivos se refirió específicamente a las candidaturas independientes, en los términos siguientes:

“Uno de los mayores retos que enfrenta actualmente el país es fortalecer la participación activa y responsable de los ciudadanos en la definición de los asuntos públicos. En este sentido es necesario promover escenarios que permitan un equilibrio entre el principio de acceso al ejercicio del poder público a través de los partidos políticos y las candidaturas independientes. En efecto, la implementación de las candidaturas independientes ha sido propuesta por diversos funcionarios públicos, legisladores y la sociedad civil organizada. Los argumentos a favor de esta propuesta responden a la necesidad de crear nuevas vías de participación política para la ciudadanía; concretamente a abrirles canales de participación política distintos de la militancia partidista.

La reforma electoral de 2007 eliminó la posibilidad de proponer candidatos independientes en el ámbito local. Sumado a la prohibición contemplada

para el ámbito federal, en el COFIPE, este hecho se ha interpretado como una limitación al derecho a ser votado para acceder a los cargos de elección popular, previsto en la Constitución. Cabe destacar que la mayoría de los países del mundo contemplan las candidaturas independientes. De acuerdo con datos de IDEA Internacional, organismo especializado en estudios comparados de sistemas electorales del mundo, de un total de 198 países estudiados, más del 40 por ciento de los mismos permite candidatos independientes tanto para la presidencia como en la integración del Congreso, el 8 por ciento permite candidatos independientes sólo para Presidente y 37 por ciento sólo para el Congreso (ya sea en una o ambas cámaras). Dentro de los países de América Latina, se observa que nueve de ellos cuentan con una legislación que permite las candidaturas independientes para las elecciones presidenciales: Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En esta iniciativa se propone admitir el registro de candidatos a todos los cargos de elección popular sin la obligación de que un partido político los postule. Para la aceptación de las candidaturas independientes, se requerirá que sean respaldados por al menos el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente. Contar con dicho respaldo, garantizará que aquéllos (sic) que busquen postularse bajo este esquema efectivamente cuenten con el apoyo de un porcentaje razonable del electorado. El propósito de esta iniciativa es fortalecer a la ciudadanía con una nueva dimensión de participación política y reforzar el derecho fundamental de todos los ciudadanos mexicanos a ser votados.

Al autorizar la existencia de las candidaturas independientes se ofrece a la ciudadanía una alternativa para participar en la integración de la representación nacional o acceder al ejercicio del poder público independiente de la que ofrecen los partidos políticos. Los aspectos relativos a la regulación del financiamiento, acceso a medios, fiscalización de gastos y garantías exigidas a las candidaturas independientes, se deberán establecer en la legislación secundaria.” (Calderón Hinojosa, 2009, pp. 17–18)

Conforme a lo anterior, el texto propuesto para los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV (hasta entonces V), inciso e), fue el siguiente:

Artículo 35.

I...

II. Poder ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión y votado para todos los cargos de elección popular como candidato de un partido

político o de forma independiente, cumpliendo con los requisitos y calidades que señale la ley.

Artículo 116.

...

I a III...

IV. ...

a) al d)...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa.

Como se puede observar, esta iniciativa ocupó un lugar central, en la configuración del texto de la reforma constitucional que se aprobó en el año 2012.

3.2.1.1.3 Iniciativa de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia.

Esta iniciativa fue presentada a la consideración de la Cámara de Senadores el 18 de febrero de 2010 por el Senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre propio y de los legisladores de los grupos parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia de ambas Cámaras del Congreso.

En la presentación de la iniciativa, el Senador Núñez Jiménez hizo referencia a las candidaturas independientes, en los términos siguientes:

“Queremos fortalecer la participación ciudadana con candidaturas independientes que no sirvan para vaciar a los partidos políticos ni se contrapongan a ellos, estableciendo reglas en la Constitución al igual que los partidos, para que ni los partidos capturen candidatos independientes como propios, ni los que salgan derrotados en procesos internos de los partidos acudan de inmediato a la candidatura independiente para debilitar el sistema de partidos.” (Núñez Jiménez, 2010)

La exposición de motivos, incluyó un apartado relativo a la democracia participativa y en éste se expresaron, las consideraciones justificantes de las candidaturas independientes siguientes:

La participación ciudadana es un elemento esencial en las democracias modernas, lo que representa trascender de la noción de democracia electoral y dar paso a la democracia participativa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

Las candidaturas Independientes son una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un régimen democrático. La apertura en esta materia, significa un avance en la construcción de nuestra democracia.

El derecho ciudadano a “votar y ser votado” forma parte de los derechos civiles y políticos reconocidos a nivel nacional e internacional. No obstante, en el caso de México este tema es una asignatura pendiente, cuando la tendencia internacional es el fortalecimiento de los regímenes democráticos a partir de la coexistencia de un sistema de partidos y de candidaturas independientes.

La iniciativa plantea una revisión estructural del artículo 41 de la Constitución, a efecto de incorporar como parte de las funciones del Estado, además de las de la democracia participativa, la reglamentación básica de las candidaturas independientes, bajo la premisa de que la Carta Magna permite, de manera indubitable, esta figura.

En este contexto, al no prohibir el registro y participación de los candidatos independientes y subsumida en el paradigma del derecho ciudadano de “votar y ser votado”, lo que proponemos es adicionar una fracción V con tres apartados al párrafo segundo del artículo 41, de modo que, se regulen las candidaturas independientes, y que en su oportunidad se desarrollen las bases que sirvan de referente a las constituciones y leyes electorales de los estados y el Distrito Federal.

En el Apartado A de la fracción IV, del citado artículo, se propone instaurar el derecho de los candidatos independientes a contar, de manera equitativa y proporcional, con los medios necesarios para participar en los procesos electorales federales.

En términos de garantizar que los candidatos independientes apliquen recursos y cumplan adecuadamente con sus responsabilidades, se establece la necesidad de que otorguen fianza, cuyo monto sería reintegrado una vez cumplidas las reglas del caso.

Proponemos, que los candidatos independientes lo podrán ser para las elecciones a presidente, diputados y senadores. No obstante al también proponer esta iniciativa que el sistema electoral esté basado exclusivamente en el principio de representación proporcional en ambas cámaras del Congreso, cada fórmula de candidatos a senadores o diputados participe en

cada circunscripción electoral (que ahora se proponen sean 32, una por cada entidad federativa) como una lista de partido.

Con el fin de propiciar que las candidaturas independientes se constituyan en verdaderos mecanismos de participación de ciudadanos que no se sienten representados ideológica o programáticamente por alguno de los partidos políticos.

En otro orden de ideas, es necesario dejar asentada la intención de las fuerzas partidistas que sustentan esta iniciativa, de presentar posteriormente a la presente, una iniciativa de Ley de Partidos, en la cual se establezcan en forma independiente a la normatividad que estructura los procedimientos y las funciones de las autoridades electorales, las bases precisas para la formación, registro, funcionamiento y, en su caso, desaparición de los partidos políticos.” (Núñez Jiménez et al., 2010)

Conforme a estos razonamientos, para dar cauce al tema de las candidaturas independientes en esta iniciativa se propusieron modificaciones a los artículos 41, 54, fracción IV, y 116, fracción V, inciso e), constitucionales.

En el artículo 41 se propuso una regulación de los candidaturas independientes, que incluía el procedimiento para registrarse, las prerrogativas a que tendrían derecho y las obligaciones que deberían cumplir; en tanto que en el artículo 54, fracción IV, se disponía su acceso a las listas plurinominales que se consideraban para la elección de diputados y respecto del 116, fracción V, inciso e), se eliminaba la exclusividad de los partidos políticos para la designación de candidatos en las elecciones estatales, como se puede leer a continuación:

“Artículo 41...

...

I...

II...

III...

Apartado A al C...

Apartado D...

IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas

electorales. Los partidos políticos o coaliciones no podrán registrar como candidatos a ciudadanos que hayan iniciado trámites u obtenido el registro como candidatos independientes para cualquier cargo de elección federal en el proceso de que se trate.

...

...

V. La participación de ciudadanos como candidatos independientes en las elecciones federales, se sujetará a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

Apartado A. La ley garantizará que los candidatos independientes cuenten de manera equitativa y proporcional con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento para la obtención de su registro y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, así como su acceso a los medios de comunicación social.

La ley establecerá, en forma equitativa, el monto de la fianza que deberá otorgar cada candidato independiente para garantizar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades en materia de financiamiento público.

Podrán participar como candidatos independientes, en cualquiera de las elecciones para Presidente de la República, diputados o senadores, los ciudadanos mexicanos que cumplan los requisitos constitucionales y de ley establecidos para cada caso.

Los ciudadanos sin filiación de partido que pretendan participar como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular, deberán comunicarlo formalmente al Instituto Federal Electoral, durante el mes de diciembre del año previo al de la elección.

Para acreditar el respaldo ciudadano, quienes aspiren a ser candidatos independientes deberán comprobar, en los plazos y términos que disponga la ley, que cuentan con el apoyo de cuando menos el uno por ciento de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores de la elección inmediata anterior en el ámbito territorial que corresponda.

Durante el proceso de búsqueda de respaldo ciudadano, así como en la propaganda política o electoral que difundan, los aspirantes y, en su caso, los candidatos independientes deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones, a los partidos, a otros candidatos, o que calumnien a las personas.

Queda prohibida la intervención de entes públicos, partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y organizaciones gremiales o con objeto social diferente, en los procesos de registro y de campañas de candidatos

independientes. La ley desarrollará el régimen de responsabilidades y sanciones correspondiente.

Los candidatos independientes contarán, en lo procedente y conforme a la ley, con iguales prerrogativas y derechos de los que disponen los candidatos postulados por partidos políticos o coaliciones.

Los candidatos independientes, según la elección en que participen, podrán nombrar, por sí mismos o de común acuerdo, representantes ante las mesas directivas de casilla.

Apartado B. Para el financiamiento público de las actividades tendientes a la obtención del voto de candidatos independientes aPresidente (sic) de la República, senadores y diputados federales, se destinará para cada elección un monto equivalente al porcentaje igualitario que corresponda a cada partido político conforme a lo dispuesto por los incisos a) y b) de la fracción II del Segundo párrafo de este Artículo. Dicho monto será distribuido igualitariamente entre los candidatos que se registren para cada elección, sin que un solo candidato pueda disponer de más del setenta y cinco por ciento del mismo.

La Cámara de Diputados, a propuesta del Instituto Federal Electoral, presentada por medio del Ejecutivo, realizará las asignaciones presupuestales correspondientes para el otorgamiento del financiamiento público a los candidatos independientes.

La ley fijará los límites a las erogaciones para los procesos de obtención de firmas de respaldo ciudadano a candidatos independientes y para sus campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder, para cada candidato, al monto total de financiamiento público establecido para cada campaña de candidatos independientes a presidente, senadores o diputados, según corresponda.

Asimismo, el Instituto ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones administrativas que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

Apartado C. Durante los procesos electorales en que participen, los candidatos independientes tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social, conforme a lo siguiente:

a) El tiempo del que dispongan de manera gratuita los candidatos independientes en los medios de comunicación social será adicional al que se otorgue a los partidos políticos o coaliciones. El Instituto Federal Electoral será autoridad única en su administración;

b) Durante el periodo de obtención de respaldos ciudadanos, el Instituto Federal Electoral difundirá, con cargo a los tiempos oficiales de que disponga, en las circunscripciones electorales que corresponda, la información sobre los aspirantes a candidatos independientes que hayan anunciado su interés de participar como tales. El tiempo total disponible será establecido en la ley y no podrá ser mayor del asignado en ese periodo al partido que cuente con menor cantidad;

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los candidatos independientes que participen en cada elección, un total de tiempo equivalente al porcentaje disponible en forma igualitaria para cada partido político conforme a los incisos e) y d) del Apartado A de la Fracción III de este párrafo. El tiempo así disponible se distribuirá de manera igualitaria entre los candidatos independientes que se registren para cada elección. En ningún caso, un solo candidato independiente podrá hacer uso de más del cincuenta por ciento del tiempo disponible; y

d) Los aspirantes y candidatos independientes en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Artículo 54.

I. a III...

IV. Los candidatos independientes participarán en listas para cada una de las 32 circunscripciones plurinominales.

Artículo 116

...

I...

II...

...

...

...

...

Los estados ...

...

III...

IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materias electoral y de participación ciudadana garantizarán que:

a)...

b)...

c)... Las autoridades (...)

d) ...

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, que se observen los criterios establecidos en esta Constitución para las candidaturas independientes en las elecciones de gobernadores, diputados locales e integrantes de ayuntamientos. En las entidades federativas que preserven el principio de mayoría relativa en la elección de diputados no podrán registrarse candidaturas independientes para diputaciones elegidas por el principio de representación proporcional;

f)...

g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; los candidatos independientes sólo lo recibirán para éstos últimos. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y de los candidatos independientes en las actividades tendientes a la obtención del respaldo ciudadano y en las campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no excederá el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y los candidatos independientes; y establezcan las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

i) Los partidos políticos y los candidatos independientes accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

j) Se fijen las reglas para las precampañas, las actividades tendientes a la obtención del respaldo ciudadano y las campañas electorales de los partidos políticos y los candidatos independientes, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas no deberá exceder de noventa días para la elección de gobernador, ni de sesenta días

cuando sólo se elijan diputados locales o ayuntamientos; las precampañas y las actividades tendientes a la obtención del respaldo ciudadano no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y candidatos independientes, en los términos establecidos en el artículo 41 de esta Constitución;

l) a ñ)...

Debe subrayarse como idea nuclear respecto al tema en estudio, que en esta iniciativa se establecía para acreditar el respaldo ciudadano, que quienes aspiraran a ser candidatos independientes deberían comprobar, en los plazos y términos que dispusiera la ley, que contarían con el apoyo de cuando menos el uno por ciento de los ciudadanos incluidos en la lista nominal de electores de la elección inmediata anterior en el ámbito territorial que correspondiera.

3.2.1.1.4 Iniciativa de senadores del Partido Revolucionario Institucional

El 23 de febrero de 2010, el Senador Manlio Fabio Beltrones presentó a la Cámara Alta esta iniciativa suscrita por 33 senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la que se propusieron modificaciones a 31 artículos constitucionales. Resulta importante esta iniciativa, porque al presentarla ante el Pleno del Senado, se expresó respecto a las candidaturas independientes, lo siguiente:

“Alguno de los temas centrales de una reforma política con este trazo han sido abordados ya y resueltos por los Senadores del PRI en momentos anteriores de la Reforma del Estado, por decirlo, las candidaturas independientes, las candidaturas ciudadanas ya son posibles, ya conforme al texto constitucional, y está en calidad de minuta en la Cámara de Diputados la posibilidad de que los estados de la República legislen al respecto, eso lo recuerda cualquiera de los que estamos aquí en el Senado, muy pronto podremos estar legislando la ley reglamentaria respectiva.”
(Beltrones, 2010)

En la exposición de motivos, los senadores signatarios aludieron a las candidaturas independientes en el sentido de que ya habían sido materia de otra reforma constitucional:

Finalmente, dejamos constancia que entre los temas que no corresponden al ámbito de la reforma constitucional o que ya han sido atendidos por el Congreso previamente, se encuentran dos que ahora resurgen en el debate, impulsados sobre todo por la iniciativa presidencial, siendo temas en los que ya hemos legislado. Uno es el de las llamadas “candidaturas independientes”, que en el proceso de reforma electoral de 2007 fue motivo de análisis detallado. El Senado decidió no introducir en el artículo 41 de la Constitución la propuesta de elevar a rango constitucional el derecho de los partidos políticos a registrar candidatos a cargos de elección popular, dejando por tanto abierta la puerta para que el Congreso de la Unión, si así lo decide, legisle de manera secundaria en esa materia, señalando en la ley las hipótesis, requisitos, derechos y obligaciones de los ciudadanos que así sean postulados, al margen de los partidos políticos, a cargos de elección popular. Por una omisión, ya corregida, en el artículo 116 de la propia Constitución se mantuvo la redacción del dictamen original; sin embargo, la omisión ya ha sido corregida y se encuentra pendiente de dictaminar en la Cámara de Diputados.

Quienes proponen esa modalidad, deben presentar sus propuestas de regulación en el COFIPE, a fin de que todos podamos evaluarlas y decidir al respecto, con la mejor disposición de nuestra parte para aportar al debate.”
(Beltrones, 2010)

Criterio que medularmente se soportó, en que el artículo 41 constitucional no incorporó el derecho exclusivo a la postulación de candidaturas, a los partidos políticos.

3.2.1.1.5 Iniciativa del Senador Tomás Torres Mercado

El Senador Tomás Torres Mercado del Partido de la Revolución Democrática, presentó esta iniciativa el 25 de febrero de 2010. En ésta propuso la regulación de las candidaturas independientes mediante la adición de la “fracción V” al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la reforma de diversos preceptos del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sobre este tópico, en la exposición de motivos argumentó lo siguiente:

“En México, millones de ciudadanos ven con desencanto a la política y uno de los factores que han contribuido a esta percepción es el monopolio que ejercen los partidos políticos sobre todos los aspectos de la vida política nacional. Esta situación de monopolio distorsiona los componentes esenciales de la democracia y ha trasladado el poder de decisión de los ciudadanos a las burocracias o a los grupos cupulares de los partidos.

Al final, son los partidos los que controlan la puerta de acceso a la vida política, así como la agenda y el ritmo de las reformas.

Por ello, es urgente establecer un sistema electoral que permita a los ciudadanos postularse de forma independiente para los cargos de elección popular. Este será un paso de gran relevancia en el establecimiento de una democracia verdaderamente representativa y funcional.

Lo cierto es que limitar el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder sólo a través de los partidos políticos atenta contra el ideal democrático participativo y la soberanía popular y puede conculcar el derecho, también reconocido en la Carta Magna, a la libertad de asociación y participación política.

Basta señalar que durante gran parte de nuestra historia existió la posibilidad de candidaturas independientes.

En 1917, año en que se promulgó la Carta Magna que rige la vida de nuestro país, era posible presentarse a las elecciones como candidato independiente. Esto cambió apenas en 1946 cuando la Ley Electoral Federal cerró la puerta a este tipo de candidaturas. En dicha Ley se otorgó preeminencia a las candidaturas de partido.

Por otra parte, debemos recordar que el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todo ciudadano mexicano tiene la facultad de ser votado a todos los cargos de elección popular.

Las candidaturas independientes para el senado, la cámara de diputados o para la titularidad del poder ejecutivo constituyen uno de los aspectos más interesantes de las democracias más avanzadas del mundo. Alemania, Francia, Portugal, Estados Unidos, Chile, y Corea del Sur, son buenos ejemplos de su funcionamiento.

Proponemos adicionar una nueva fracción quinta al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que la ley garantizará a los ciudadanos que deseen presentarse como candidatos ciudadanos o independientes a los partidos políticos a cargos de elección popular, mecanismos para que participen de manera equitativa en los procesos electorales, debiendo garantizar su acceso equitativo a los medios de comunicación social.

Para dar viabilidad a esta disposición, proponemos reformar diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.” (Torres Mercado, 2010)

En cuanto se refiere al texto constitucional, esta iniciativa proponía la inclusión de una nueva fracción en el artículo 41 conforme a los términos siguientes:

Artículo 41

I. a IV...

V. La ley garantizará que los candidatos ciudadanos o independientes a los partidos políticos, que busquen cargos de elección popular, cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará su registro y el financiamiento de sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, así como su acceso equitativo a los medios de comunicación social.

Cabe destacar que en la propia iniciativa también se propuso la adición de un numeral 2 al artículo 4 y la modificación de los artículos 5, 78 y 218 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los que se reconocía el derecho de todo ciudadano para ser votado para todos los cargos de elección popular. presentarse como candidato ciudadano o independiente y tener el derecho a registrarse como candidatos a cualquiera de los cargos de elección popular.

3.2.1.1.6 Iniciativa de senadores del Partido Verde Ecologista de México

La referida iniciativa fue suscrita por senadores del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la cual se proponía la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En la presentación de la iniciativa a cargo del Senador Arturo Escobar y Vega, se hizo referencia a las candidaturas independientes con la perspectiva de darles oportunidad de competir realmente con los partidos políticos:

“Por supuesto que consideramos sumamente injusto que un candidato independiente compitiera contra la fuerza política y económica de un partido político, eso nos llevaría a tener candidaturas meramente simbólicas para los independientes. Pero abriendo un espacio de candidaturas independientes hacia la Cámara de Diputados, una por estado, le damos la posibilidad real a ciudadanos no partidistas a que realmente no nada más aspiren a ser candidatos, sino que realmente aspiren a ser Diputados Federales.

Esta idea de mi partido no nada más cumple la aspiración de la mayoría de los mexicanos de romper el monopolio del registro de los partidos políticos, sino que les permite aspirar a ser parte del Poder Legislativo, entiendo un principio que mi partido sostiene: las mentes más brillantes de México no están en los partidos políticos, están en la ciudadanía independiente, y ante esa realidad vendrían a enriquecer enormemente el debate en la Cámara de Diputados y, al mismo tiempo vivirían en sangre propia lo complejo que es sacar acuerdos en el Poder Legislativo.” (Escobar y Vega, 2010)

Sobre las candidaturas independientes, esta iniciativa de reforma constitucional tenía la particularidad de que únicamente se refería al cargo de diputado federal y reservaba 32 curules, una por entidad federativa, a este tipo de candidaturas, para lo cual proponía la modificación de los artículos 35, fracción II, 52 y 53, en los términos siguientes:

Artículo 35.

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; igualmente, poder ser votado para ser Diputado del Congreso de la Unión, como candidato de un partido político o de forma independiente, cumpliendo con los requisitos que establece esta Constitución y la Ley.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada hasta por 432 diputados, de los cuales 400 serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales,

votadas en circunscripciones plurinominales y hasta 32 electos según el principio de votación mayoritaria relativa.

Artículo 53. Para la elección de hasta los 32 diputados por el principio de mayoría relativa, cada entidad federativa constituirá una circunscripción territorial y únicamente podrán participar en ella candidatos independientes. Esta elección se sujetará a las siguientes bases:

I. Participarán dentro de cada una de las circunscripciones tantos candidatos como se hayan inscrito dentro de la misma y cuyos registros hayan sido resueltos como procedentes por el Instituto Federal Electoral.

II. Resultará ganador el candidato que logre obtener la mayoría simple de los votos en la circunscripción que corresponda, en los términos que disponga la ley electoral.

Los candidatos que resulten ganadores en esta elección se sujetarán a lo siguiente:

I. No podrán adherirse a ningún partido político durante el tiempo que dure su encargo; y 48

II. No podrán formar grupo parlamentario al interior de la Cámara.

Como se puede observar, esta iniciativa se inscribía en una reconfiguración completa de la Cámara Baja al disponer que su conformación dependería en forma prioritaria, de un sistema electoral de representación proporcional.

3.2.1.1.7 Iniciativa del Senador Luis Maldonado Venegas

Para terminar, la sexta iniciativa presentada a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 9 de junio de 2010, fue suscrita por el Senador Luis Maldonado Venegas integrante del grupo parlamentario del partido político nacional Convergencia.

La propuesta en estudio consideraba una figura intermedia, ya que proponía que los ciudadanos pudieran participar como candidatos externos, aunque asociados a los partidos políticos, con la idea de que éstos conservaran el derecho exclusivo a registrar candidatos, pero obligados a destinar un porcentaje de sus candidaturas a ciudadanos que no fueran sus militantes.

Con ese propósito, planteó reformar el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los términos siguientes:

Artículo Primero.- Se reforma el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, a ser posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos y contender de manera externa a cargos de elección popular;

...”

Artículo Segundo.- Se reforma el artículo 218, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

“Artículo 218.

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular y admitir un porcentaje del treinta por ciento de candidatos externos

Para justificar lo anterior, en la exposición de motivos de esta iniciativa, se expresaron los argumentos siguientes:

Derivado del proceso electoral federal del año 2009, fue claro y contundente el mandato del pueblo de México, en el sentido, de que la vía para acceder al poder público no se limite a los partidos políticos, tal y como lo establece el artículo 41 constitucional en sus fracción I y el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que conceden el derecho exclusivo, a los partidos políticos nacionales, de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sino que sean procedentes las candidaturas ciudadanas, denominadas en otros países también candidaturas independientes o apartidistas.

Convergencia, desde que fueron aprobadas por los partidos dominantes las reformas en materia electoral a la Constitución Federal, se opuso rotundamente a esta limitante y fuimos el único partido político que combatió, mediante sólidas acciones de inconstitucionalidad, la exclusión de las

candidaturas ciudadanas, tanto de la Constitución General de la República como del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ciertamente, la decisión del Pleno de Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación no fue favorable para Convergencia, pero tampoco para millones de mexicanos, que como nosotros, coinciden, en que la Ley Fundamental, debe reconocer las candidaturas ciudadanas y así romper el monopolio de la postulación de candidatos a cargos de elección popular que ostentan actualmente los partidos políticos.

El pasado 18 de febrero, los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia, presentamos una propuesta de Reformas en materia Política a la Constitución General de la República que incluye el reconocimiento de las candidaturas independientes, en congruencia también con diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Entre ellos encontramos el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José, del 22 de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, los que señalan que la legislación puede reglamentar el ejercicio del derecho a ser votado exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal y que toda limitación al mismo deberá ser razonable.

La observación general 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, emitida por la oficina del alto comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de doce de julio de 1996, relativo al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas, determinó que el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos y 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.

Y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento denominado Informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998, se pronunció en el sentido de que en nuestro país se adopten las medidas necesarias para que la reglamentación al derecho de votar y ser votados contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral.

Al respecto, tenemos en México el antecedente del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas 29/2006 y 30/2006 del Estado de Yucatán, en su sesión de cinco de octubre de dos mil seis, estableció que, toda vez que, de la interpretación tanto en lo individual, como armónica y sistemática de las disposiciones constitucionales aplicables (artículo 35, fracción II, 41, 52, 53, 54, 56, 115, 116 y 122 de la Constitución Federal, entre otros), no deriva que la propia Constitución establezca de forma alguna que sea derecho exclusivo de “los partidos políticos” postular candidatos a cargos de elección popular (con excepción hecha de las elecciones por el principio de representación proporcional), debe concluirse que “es facultad del legislador (federal o local) determinar dentro de su sistema jurídico electoral, si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular o si también permiten candidaturas independientes”.

De lo anterior se colige, que si bien la Constitución General de la República, no prohíbe expresamente las candidaturas ciudadanas, al no establecer una base normativa en el mismo texto constitucional que las posibilite, hace imposible que podamos legislar con relación a ellas, a su armonización con los principios rectores de la función estatal electoral, al financiamiento, prerrogativas, su acceso a los medios de comunicación y necesariamente a la rendición de cuentas de los recursos públicos que se destinen a esta modalidad de candidaturas.

Omisión que podrá ser subsanada al ser dictaminada la Iniciativa de Reformas en materia Política por parte del Senador de la República. Sin embargo, dicha propuesta no incluyó las candidaturas externas, que son una modalidad de candidaturas ciudadanas.

El objetivo entonces, de la presente iniciativa es establecer las candidaturas ciudadanas en su modalidad de externas, lo cual implica que los partidos políticos se obliguen, bajo los procedimientos democráticos que establezcan sus respectivos estatutos, ordenamientos internos y convocatorias, a destinar un porcentaje de sus candidaturas a puestos de elección popular a candidatos externos, es decir, a ciudadanos que no sean militantes de un partido político.

Convergencia, es el partido político que ha sido precursor en ello, puesto que los estatutos que rigen la vida interna de nuestra organización posibilitan las candidaturas ciudadanas externas y ejemplo concreto de ello lo fue la inscripción de más de 500 personas que atendieron nuestra convocatoria para participar con las siglas de Convergencia en la contienda electoral federal del 2009.

Es evidente que el reconocimiento de las candidaturas ciudadanas externas a los partidos políticos, contribuirá al fortalecimiento de la vida democrática

de México y abonará en mejorar la relación de los partidos con los electores.
(Maldonado Venegas, 2010)

De acuerdo con esta iniciativa, finalmente correspondería a los partidos políticos abrir los espacios necesarios para la postulación de ciudadanos no militantes, con lo cual salvaguardó su derecho exclusivo al registro de candidaturas a cualquier tipo de elección.

3.2.1.2 Dictámenes, discusión, aprobación y declaratoria de reforma.

Todas las iniciativas referidas, arrojaron como resultado el proceso legislativo que se relata a continuación.

3.2.1.2.1 Primer dictamen en la Cámara de Senadores; discusión y aprobación.

El 14 de abril de 2011, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, aprobaron el dictamen respecto de varias iniciativas de reforma a preceptos constitucionales en materia de reforma política.

Dicho dictamen recogió la propuesta para la inclusión de las candidaturas independientes en el texto constitucional. En la exposición de motivos las comisiones destacaron el papel central que juegan los partidos políticos para la democracia, a la vez que reconocieron la necesidad de que los ciudadanos cuenten, al amparo del derecho al voto pasivo, con la posibilidad de competir por cargos de elección popular sin necesidad de pasar por las filas partidistas:

“No hay democracia sostenible sin partidos políticos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas.

Los partidos políticos deben seguir siendo el medio principal para el agrupamiento de la diversidad de ideas y proyectos que se presenta en una sociedad plural como la nuestra; a ellos corresponde la tarea de aglutinar y organizar, bajo principios y reglas democráticas, a quienes se identifican con sus visiones y propuestas, para hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular. Para que los partidos políticos cumplan con las funciones y propósitos que la Carta Magna les

señala, no basta la competencia entre ellos, ni la vigilancia de las autoridades electorales. Es necesario que los ciudadanos cuenten con la posibilidad de exigir a los partidos democracia interna, transparencia y rendición de cuentas, y que esa exigencia cuente con el medio idóneo para, en su caso, competir con ellos sin necesidad de pasar por sus filas o acudir a su registro legal.

Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas, México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que estas comisiones unidas recuperen y hacen suyo es que el que postula el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.” (Senado de la República, 2011a, p. 23)

Las comisiones dictaminadoras reconocieron que las sucesivas reformas constitucionales, habían tenido la intención de fortalecer al sistema de partidos, pero en la percepción social hacia éstos y sus dirigentes por parte de la ciudadanía se había generado un ambiente de desconfianza que se había ensanchado de manera creciente, lo cual incluso en el año 2007 provocó que se analizara la idea de llevar a la Constitución la idea de la exclusividad de los partidos para el registro de candidaturas, pero ante la falta de consenso, el tema se dejó para una futura reforma:

“(…) Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.” (Senado de la República, 2011a, p. 40)

También en el dictamen se reconoce la necesidad, de atender la demanda de la sociedad civil para que el derecho al voto pasivo, no tenga más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, a fin de que sea posible que un

ciudadano pueda postularse para competir por un cargo público sin respaldo de un partido político.

En opinión de las comisiones dictaminadoras, el cambio representaría un viraje en la configuración del sistema electoral e hicieron hincapié en que:

“[s]upone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad (sic) de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas” (Senado de la República, 2011a).

Este documento igualmente recupera las preocupaciones sobre que la nueva figura, sea utilizada como instrumento para la promoción de intereses personales o, incluso, una suerte de “caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.” (Senado de la República, 2011a, p. 40)

Por ello, en el dictamen se advierte que la reforma a los artículos 35 y 116 constitucionales, serán la base normativa para la existencia y regulación de las candidaturas independientes y “será necesario realizar adecuaciones de fondo, de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales (...) tan pronto concluya el proceso de reforma constitucional (...)”, para lo cual se expresan en el propio dictamen algunos lineamientos:

“Deberán establecerse requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa a satisfacer por quienes pretendan registro bajo esta nueva modalidad.

Respecto a lo cuantitativo, al igual que en la normatividad existente en varios países, los aspirantes a registro como candidato independiente deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano, pues no sería adecuado que, para poner el ejemplo más importante, quien pretenda ser registrado como

candidato independiente a la Presidencia de la República, presente firmas de respaldo que se concentren de manera evidente en unas cuantas entidades federativas, o en una sola.

Corresponderá al Congreso de la Unión, con base en el estudio de experiencias comparadas y de nuestra propia realidad, determinar los derechos y prerrogativas a las que, de ser el caso, tendrán derecho los candidatos independientes. Al respecto, el sistema de financiamiento público sujeto a reembolso que se presenta en un buen número de sistemas que admiten esta figura, resulta de especial atención. Habrá que prever lo necesario para, en su caso, permitir el acceso de candidatos independientes a los tiempos del Estado, considerando las bases establecidas en el artículo 41 constitucional.

La ley deberá también dotar a las autoridades electorales, administrativa y jurisdiccional, de las normas aplicables a las actividades de campaña de los candidatos independientes, su aparición en la boleta electoral y el cumplimiento riguroso de sus obligaciones, en especial en lo relativo a transparencia de su financiamiento y gasto y a la debida rendición de cuentas. En la ley en la materia, deberán establecerse los mecanismos de acceso a la justicia electoral por parte de los candidatos independientes.”
(Senado de la República, 2011a, pp. 41–42)

Finalmente, ese documento concluye la exposición sobre las candidaturas independientes reafirmando que constituyen “un paso adelante, un enorme avance, en la ruta democratizadora y participativa que desde hace varias décadas emprendieron la sociedad, los partidos y el Estado mexicano”, y también expresa que:

“(…) de lo que no tenemos duda es que las candidaturas independientes serán un acicate para que los partidos políticos retomen el camino de un mayor y permanente contacto con la sociedad y los ciudadanos, para que abran sus puertas a la participación amplia y efectiva de sus propios afiliados, de sus simpatizantes y de todos los que están interesados en participar en ellos.

En la idea y visión de estas comisiones unidas, las candidaturas independientes no son una fórmula contra los partidos, sino una vía alternativa de participación de los ciudadanos que, más temprano que tarde, habrá de contribuir a tener partidos mejor valorados, mejor apreciados, por la sociedad. Todo ello en el marco de una democracia más sólida, más fuerte y estable.” (Senado de la República, 2011a, p. 42)

Con base en tales consideraciones, el texto propuesto en el dictamen para los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal, fue el siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I....

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sea como candidato postulado por un partido político o de forma independiente, con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley;

III. a VIII...

Artículo 116. (...)

(...)

I. a III...

IV. (...)

a) al d) (...)

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales.

f) al n) (...)

V. a VII. (...)

Dicho dictamen se sometió al Pleno de la Cámara de Senadores en sesión del 26 de abril de 2011, así como se discutió y aprobó al día siguiente. Durante la discusión, se aceptó una propuesta de modificación al artículo 35, fracción II, presentada por el Senador Pablo Gómez a nombre de distintos integrantes de las comisiones dictaminadoras, para que se retomara la parte del precepto que hacía referencia a que el derecho a ser votado está sujeto a "las calidades que establezca la ley". El dictamen se aprobó en lo general, con las modificaciones propuestas, por

94 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones (Senado de la República, 2011b), quedando en los términos siguientes:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I....

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 y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley;

III. a VIII...

Artículo 116. (...)

(...)

I. a III...

IV. (...)

a) al d) (...)

e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales.

f) al n) (...)

V. a VII. (...)

3.2.1.2.2 Primer dictamen en la Cámara de Diputados; discusión y aprobación

El 28 de abril de 2011, la Cámara de Senadores remitió a su colegisladora la *Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política*. El mismo día fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación para su dictamen y, a la Comisión de Participación Ciudadana, para opinión.

La opinión respectiva fue presentada al Pleno de la Cámara de Diputados el 20 de octubre de 2011. En el documento se destacó la realización de foros de análisis en los que participaron especialistas, legisladores y servidores públicos, así como las aportaciones de legislaturas de los Estados y de los grupos parlamentarios (Cámara de Diputados, 2011, p. 212).

Respecto de las candidaturas independientes, en el dictamen se enfatizó que la reforma en torno a las candidaturas independientes debe ser vista como “parte de una estrategia, no solo para la instauración de la democracia participativa, sino también de su consolidación y estabilidad” y que, a partir de la lectura del artículo 23 de Pacto de San José, debe entenderse que el ejercicio de los derechos políticos no se encuentra supeditado a requisitos de afiliación política o pertenencia a alguna agrupación, por lo que la reforma que se propone “observa en sentido estricto la norma internacional como fuente del derecho mexicano” (Cámara de Diputados, 2011, pp. 216–219).

Como conclusión, el dictamen expresó su conformidad con la minuta enviada por la Cámara de Senadores. No obstante, sin expresar motivos específicos, introdujo modificaciones en la propuesta de redacción de los artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución.

En lo relativo al artículo 35, fracción II, las modificaciones pueden considerarse de forma; empero, las del artículo 116, fracción IV, inciso e) implicaban un cambio de fondo, pues establecían una reserva a favor de las entidades federativas para que éstas determinaran la aceptación de las candidaturas independientes y emitieran la normatividad que estimaran pertinente. Lo anterior puede advertirse en el cuadro comparativo que enseguida se inserta y que resalta las modificaciones para fácil identificación:

MINUTA DE LA CÁMARA DE SENADORES	DICTAMEN DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
<i>Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I.... II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las</i>	<i>Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I.... II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las</i>

<p>calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley; III. a VIII...</p>	<p>calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, <u>así como</u> a los ciudadanos que <u>soliciten su registro</u> de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la <u>legislación</u>; III. a VIII...</p>
<p>Artículo 116. (...) (...) I. a III... IV. (...) a) al d) (...) e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales. f) al n) (...) V. a VII. (...)</p>	<p>Artículo 116. (...) (...) I. a III... IV. (...) a) al d) (...) e) Los partidos políticos solo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular <u>con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones II y VII, de esta Constitución. En las entidades federativas en las que se acepten las candidaturas independientes, sus legislaturas podrán expedir la normatividad que estimen pertinente.</u> f) al n) (...) V. a VII. (...)</p>

Este dictamen fue discutido por el Pleno de la Cámara de Diputados en las sesiones del 25, 26 y 27 de octubre, así como 3 y 4 de noviembre, todos de 2011, y se aprobó en lo general por 418 votos a favor, 15 en contra y 2 abstenciones sin modificaciones respecto de los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, inciso e).

La minuta se envió a la Cámara de Senadores el 8 de noviembre siguiente, para efectos de que se discutieran los artículos que fueron materia de modificación por la colegisladora.

3.2.1.2.3 Segundo dictamen en la Cámara de Senadores; discusión y aprobación

El 13 de diciembre de 2011, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos dictaminaron la minuta enviada por la Cámara de Diputados.

Respecto de las propuestas de modificación al artículo 35, fracción II, en el dictamen se consideró que no implicaban cambios sustanciales, por lo que podían aprobarse en los términos sugeridos; sin embargo, respecto de la propuesta de reformas al artículo 116, fracción IV, inciso e), estimaron que resultaba contradictoria, precisamente, con lo aprobado en el artículo 35, fracción II, en el cual se establecía el derecho de los ciudadanos a solicitar el registro como candidatos independientes, sin hacer distinción entre los cargos de elección popular en el ámbito federal y el local; y, por tanto, no era aceptable dejar al arbitrio de las legislaturas estatales la aceptación de ese derecho constitucional en elecciones locales. Por tal razón, las comisiones dictaminadoras insistieron en la propuesta contenida en el proyecto aprobado originalmente por el Senado.

El dictamen fue aprobado en sus términos por el Pleno de la Cámara de Senadores por 93 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones. En consecuencia, se tuvo por aprobada la reforma al artículo 35, fracción II, conforme a la redacción propuesta por la Cámara de Diputados y se reenvió la propuesta de modificación al artículo 116, fracción V, inciso e).

3.2.1.2.4 Segundo dictamen en la Cámara de Diputados; discusión y aprobación

La minuta de la Cámara de Senadores fue enviada a su colegisladora el 2 de febrero de 2012 y, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara Baja, emitieron su dictamen el 19 de abril siguiente.

Ambas comisiones, hicieron un recuento de los artículos respecto de los que había acuerdo de las Cámaras, por lo que propuso su envío a las legislaturas de los Estados para continuar el trámite de reforma constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 72, fracción E, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cambio, insistieron en la reforma del artículo 116, fracción V, inciso e), conforme a la redacción aprobada por la Cámara de Diputados. En consecuencia, por lo que se refiere a este último artículo, al haber sostenido ambas Cámaras sus posturas, debía concluir el trámite legislativo y quedar pendiente para otro proceso de reformas.

El dictamen se aprobó en sus términos por 279 votos a favor, 19 en contra y 3 abstenciones y, por tanto, subsistió la redacción de ese precepto en los términos de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, conforme a la que se otorgó a los partidos políticos el derecho exclusivo a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas.

3.2.1.2.5 Aprobación por las legislaturas estatales, declaratoria de reforma y publicación.

El 18 de julio de 2012, en el seno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se dio cuenta con la aprobación de los congresos de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (en total 17 Legislativos), al proyecto de decreto de reformas a la Constitución Federal en materia política, por lo que en la misma fecha la mencionada Comisión Permanente hizo la declaratoria de reforma constitucional y ordenó su remisión al Diario Oficial de la Federación, el cual la publicó el 9 de agosto de 2012.

El nuevo texto del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó en los términos siguientes:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I....

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;

III. a VIII...

Por último, debe destacarse que en el artículo segundo transitorio se ordenó al Congreso de la Unión expedir la legislación para hacer cumplir ese decreto de reforma constitucional a más tardar en un año contado a partir de su entrada en vigor; y, en el tercero transitorio, se ordenó a los Congresos de los Estados y a la otrora Asamblea Legislativa del Distrito Federal que hicieran las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, dentro del mismo plazo.

3.2.2 Reforma constitucional del 27 de diciembre de 2013

Como se explicó con anterioridad, en el artículo 116, fracción IV, inciso e), constitucional, había quedado un resabio en el sentido de reconocer a los partidos políticos, la exclusividad del registro de las candidaturas a los cargos públicos locales, no obstante que el artículo 35, fracción II, del mismo cuerpo constitucional, ya se había reconocido el derecho humano al sufragio pasivo.

3.2.2.1 Iniciativas

Efectivamente, dada la situación que se presentó en el proceso de reforma constitucional en materia política del año 2012 en el que no se pudo concretar la reforma al artículo 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Federal, se presentaron tres iniciativas cuyo objetivo esencial fue eliminar el derecho reconocido a los partidos para solicitar, en forma exclusiva, el registro de candidaturas a cargos de elección popular en las entidades federativas, mismas que fueron las siguientes:

- Iniciativa formulada por el Diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional, presentada ante la Comisión Permanente el 30 de mayo de 2012.
- Iniciativa del Diputado José González Morfín del Partido Acción Nacional presentada ante la Cámara de Diputados el 20 de septiembre de 2012.
- Iniciativa del Diputado Ricardo Anaya Cortés del Partido Acción Nacional, presentada ante la Cámara de Diputados el 9 de abril de 2013.

Las tres iniciativas hacían referencia a que en la reforma constitucional del año 2012 debió adecuarse la parte atinente del artículo 116 constitucional, pero al no hacerlo en esa oportunidad, se había generado una antinomia entre ese precepto que obedecía a la redacción aprobada en la reforma constitucional del año 2007 y, por otra parte, el artículo 35, fracción II, que a partir de la reforma constitucional del año 2012, disponía claramente el derecho ciudadano a postularse de manera independiente.

Incluso, la última de las iniciativas hacía referencia a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 26 de noviembre de 2012 había advertido la antinomia entre ambos preceptos, lo cual constituía un argumento relevante para proponer la modificación apuntada.

3.2.2.2 Dictámenes, discusión, aprobación y declaratoria de reforma

La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados emitió su dictamen el 18 de abril de 2013, en el que propuso la modificación del artículo 116, fracción IV, inciso e) y la adición de un inciso o) al final de la misma fracción, argumentando, sustancialmente, que resultaba necesario “complementar el propósito de esta reforma para que en el ámbito de las Entidades Federativas dicha previsión constitucional tenga también plena aplicación en la legislación electoral.”

Así, en el dictamen se estimó conveniente, por un lado, proponer que se eliminara el término “exclusivo” respecto del derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidaturas y, por otra parte, adicionar un inciso con el que las legislaturas estatales quedarían obligadas a fijar las bases y requisitos para que los ciudadanos pudieran registrarse en forma independiente. La redacción propuesta fue la siguiente:

Artículo 116. (...)

(...)

I. a III...

IV. (...)

a) al d) (...)

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones II y III, de esta Constitución.

f) al n) (...)

o) Se fijen las bases y requisitos, para que en las elecciones, los ciudadanos soliciten su registro para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular.

V. a VII. (...)

Durante la discusión, el dictamen fue modificado por lo que se refiere al inciso o), a fin de que hiciera remisión expresa al texto del artículo 35 constitucional. Dicha propuesta fue aprobada por 420 votos a favor, una abstención y cero en contra, quedando en los términos siguientes:

Artículo 116. (...)

(...)

I. a III...

IV. (...)

a) al d) (...)

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2º, apartado A, fracciones II y III, de esta Constitución.

f) al n) (...)

*o) Se fijén las bases y requisitos, para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, **en los términos del artículo 35 de esta Constitución.***

V. a VII. (...)

La Cámara de Senadores recibió la minuta respectiva el 23 de abril de 2013. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, emitieron el dictamen correspondiente el 22 de agosto de ese mismo año (Senado de la República, 2013) en el que se coincidió con la necesidad de la reforma constitucional en estudio y, en abono de la misma, se hizo mención de lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 50/2012, en el sentido de que el inciso e) de la fracción V del artículo 116 constitucional, debía entenderse en armonía con el reformado artículo 35, fracción II, esto es, debía prevalecer la interpretación de que los ciudadanos tienen derecho al voto pasivo, para las elecciones federales y locales, sin que el registro respectivo tenga que ser solicitado por un partido político.

Empero, en el dictamen de la cámara revisora se advirtió que era menester reformar también el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f), de la propia Constitución, con la finalidad de establecer con claridad, que el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos independientes también estaba reconocido para los cargos de elección popular en el Distrito Federal, lo cual implicaba hacer una modificación en el precepto citado para que hiciera mención expresa del inciso o) de la fracción IV del artículo 116 de la Carta Magna. El dictamen fue aprobado por 108 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones.

La minuta respectiva, fue enviada de nueva cuenta a la Cámara de Diputados el 1 de septiembre de 2013 y, dictaminada favorablemente en sus términos por la Comisión de Puntos Constitucionales, el 19 de septiembre siguiente. El mismo día, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen sin modificaciones por 413 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones, por lo que el proyecto se remitió a las legislaturas estatales para continuar el trámite de reforma constitucional.

El 27 de noviembre siguiente, se dio cuenta en la Cámara de Diputados con los votos aprobatorios de 17 legislaturas, por lo que ésta hizo la declaratoria de reforma constitucional correspondiente y lo turnó a la Cámara de Senadores, quien el día siguiente aprobó el decreto de reforma constitucional atinente, el cual se remitió al Ejecutivo Federal para su publicación, misma que se realizó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2013.

3.3 Contenido esencial del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Desde el 5 de febrero de 1917, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no había sido modificado hasta la reforma del 9 de agosto de 2012. Para apreciar con mayor claridad los cambios introducidos, a continuación, se presentan ambos textos:

TEXTO ORIGINAL (05/02/1917)	TEXTO REFORMADO (09/08/2012)
<p><i>Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:</i></p> <p><i>I. (...)</i></p> <p><i>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;</i></p>	<p><i>Artículo 35. Son derechos del ciudadano:</i></p> <p><i>I....</i></p> <p><i>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</i></p>

III. a V.	<p><i>independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;</i></p> <p>III. a VIII...</p>
-----------	---

Como primer punto a destacar, se observa que el dispositivo constitucional vigente, está redactado en la lógica de que el registro de candidaturas a los cargos de elección popular, constituye un derecho que es reconocido tanto a los partidos políticos como a las y los ciudadanos que lo soliciten de manera independiente.

Esta aseveración tiene sentido, en tanto que los procesos comiciales para la elección a cargos públicos están contruidos sobre la base de que la elección la realiza la ciudadanía, fundamentalmente, respecto de las candidaturas que han sido registradas. Esto, sin dejar de reconocer que existe la posibilidad de que se exprese el voto por candidaturas no registradas, lo cual tiene consecuencias jurídicas distintas y cuyo análisis, a pesar de su importancia, no forma parte de la presente investigación.

Las implicaciones de que el sistema de elecciones esté construido sobre la lógica del registro de los candidatos son importantes, porque son varios los aspectos que se encuentran vinculados al acto de registro de las candidaturas.

Entre los más importantes se encuentran, que el electorado puede apreciar al momento de votar quiénes son los postulados, la verificación de los requisitos de elegibilidad, el acceso a prerrogativas tales como el financiamiento y el uso de medios masivos de comunicación, la sujeción a reglas para los ingresos y gastos de campaña, y la fiscalización de esos ingresos y gastos, se reitera, sólo por mencionar algunos de los más relevantes.

Fue precisamente en esta lógica, la de un sistema de partidos que ya se encontraba construido y que es claramente dominante, que se insertó a las candidaturas independientes en el texto constitucional; por ello, en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Presidente Felipe Calderón en diciembre

de 2009, se hizo hincapié en los temas que tendrían que ser regulados perentoriamente en la legislación secundaria, una vez que se aprobara la reforma constitucional.

Las comisiones que dictaminaron la reforma constitucional en la Cámara de Senadores, retomaron esta preocupación y de manera clara perfilan que, en lo sucesivo, la regulación de las candidaturas independientes obedecerá al régimen ya existente, desarrollado para los partidos políticos. **Así, el concepto central será permitir las, pero asemejándolas a los partidos, creando normas paralelas para adecuarlas a lo que se exige a tales organizaciones políticas.** Por ello, el diseño constitucional asimila las candidaturas independientes a los partidos políticos, y la exposición de motivos precisa que la legislación que se desarrolle, habrá de poner énfasis en los temas de financiamiento, de prerrogativas y de rendición de cuentas.

Más aún, se perfiló la idea de que las candidaturas independientes, más que oponerse a los partidos políticos, son un complemento, un “acicate” para que éstos mejoren su contacto con la sociedad y sus relaciones con sus propios afiliados y simpatizantes; no se les considera como contrarios, sino como alternativas que redundarán en un mejor desempeño de los partidos y en el fortalecimiento de la democracia.

Por otra parte, el texto constitucional remite a la legislación secundaria para que sea en ésta en donde se definan los “requisitos, condiciones y términos” a que los partidos y los candidatos independientes deberán sujetarse para obtener los registros respectivos.

Esta remisión expresa constituyó tanto un mandato —sujeto en los artículos transitorios a un plazo que no fue cabalmente observado porque originalmente se previó un plazo de un año y a final de cuentas la reforma legal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, esto es, casi tomó dos años— como una oportunidad para que el legislador secundario, al regular el ejercicio del derecho a registro de las candidaturas independientes, enriqueciera el texto constitucional y lo orientara conforme a los principios que emanan del *corpus iuris* que, como hemos ya apuntado en capítulos previos, no sólo incluye al texto

constitucional, sino también a los convenios internacionales y los precedentes que se han ido construyendo en torno al ejercicio de los derechos humanos de tipo político.

Por supuesto, es de entenderse indispensable que se establecieran reglas mínimas para que las ciudadanas y los ciudadanos puedan ser votados, siempre que sean razonables en la medida en que no se conviertan en obstáculos difícilmente salvables y que hagan nugatorio el ejercicio del derecho. Sin embargo, puede adelantarse que la idea de igualar las candidaturas independientes a los partidos políticos, no es la mejor fórmula porque, sólo para iniciar, es evidente que ciudadanos y partidos obedecen a diferentes dinámicas y se encuentran en situaciones distintas, por lo que, es de considerarse que el mandato constitucional, es de textura abierta y no obliga a realizar una regulación a partir de la asimilación sino de la ponderación.

Asimismo, debe considerarse que el propósito de la reforma constitucional no sólo fue atender a un reclamo de participación de la ciudadanía, sino también, al de procurar un escenario en el que partidos políticos y candidaturas independientes tengan posibilidades efectivas de acceso a los cargos de elección popular, de acuerdo con los principios y reglas que rigen en la materia. Precisamente, los capítulos subsecuentes de esta investigación, se enfocarán a examinar si ese propósito se ha logrado.

Capítulo 4

El régimen jurídico en México de las candidaturas independientes en el periodo 2012-2017

4.1 Análisis del modelo federal

Conforme a lo dispuesto en las reformas constitucionales del 9 de agosto de 2012 y del 27 de diciembre de 2013, era menester que todos los poderes legislativos federal y estatales realizaran las adecuaciones conducentes a los ordenamientos respectivos para concretar los “requisitos, condiciones y términos” que debían satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho a ser registrados en la modalidad e candidatura independiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República.

Por cuestión de método, en el presente apartado se examinarán las características que, con motivo de esas reformas, se adoptaron para el modelo federal. En primer término, se realizará una breve exposición de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 que modificó los artículos 41 y 116 constitucionales, relacionados con las candidaturas independientes, en lo relativo a su acceso a prerrogativas de radio y televisión y acceso a financiamiento público, con el fin de precisar el marco constitucional con el que se abordó la reforma legal federal.

A la postre, se hará el examen del proceso de reforma legal que culminó con la publicación, entre otros ordenamientos, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el 23 de mayo de 2014, cuya importancia radica en que ahí se estableció la regulación de las candidaturas independientes en el ámbito federal.

Posteriormente, se realizará el examen de la normatividad federal, enfocándose en la relativa a la obtención del apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes. Sobre este particular, es muy importante subrayar que la normatividad sobre candidaturas independientes, siguiendo la línea trazada

en la exposición de motivos de la reforma constitucional del año 2012, se orientó hacia incorporar esa figura en el entramado jurídico que había estado en funcionamiento para un sistema de partidos políticos.

En ese contexto puede advertirse, que se diseñó un amplio entramado de disposiciones que regulan muchos aspectos relacionados con las candidaturas independientes, que van desde los requisitos para obtener el registro como aspirantes, hasta los derechos y obligaciones que se contraen al adquirir ese carácter vinculados, esencialmente, a las prerrogativas a que tienen acceso, las actividades que pueden realizar y la fiscalización de los ingresos y gastos que realicen.

Sin embargo, conforme a los objetivos de la presente investigación, se examinará la normatividad directamente relacionada con la obtención del apoyo ciudadano para conseguir el registro de las candidaturas independientes, dado que el cumplimiento de los requisitos establecidos en esa normatividad constituye, en nuestro concepto, el aspecto vertebral a que se encuentra sujeta la ciudadanía para poder participar en una elección bajo esa modalidad de sufragio pasivo.

En efecto, debe advertirse, *prima facie*, que el principal requisito a cumplir es la obtención de una cantidad de firmas o respaldos de ciudadanos, asociados a un porcentaje del padrón electoral o del listado nominal; sin embargo, el modelo también implica otras condicionantes que en diversa medida contribuyen o, en su caso, obstaculizan, el acceso a las candidaturas independientes, como son: (i) la distribución territorial de los apoyos, (ii) el plazo para la obtención de los respaldos, (iii) el número de apoyos que un ciudadano puede otorgar y, en su caso, lo que ocurre en caso de que decida apoyar a más de un aspirante, y (iv) las características que deben reunir los apoyos, esto es, los requisitos y datos que deben contener los apoyos para presentarlos ante la autoridad electoral. Para tal efecto, la información respectiva se concentrará en un cuadro que contendrá los rubros siguientes:

- a) Porcentaje, en el que se expresará, precisamente, el porcentaje de apoyo ciudadano, así como la base de cálculo y, en su caso, la fecha de corte del instrumento que se toma como base.

- b) Distribución, que hace referencia a la cantidad de unidades territoriales (entidades federativas, municipios o secciones electorales) que se requieren como mínimo, así como el porcentaje que se exige en cada una de aquéllas.
- c) Plazo, que corresponde al periodo en el que el aspirante tiene la obligación de obtener el respaldo de la ciudadanía.
- d) Número de apoyos, que determina si un ciudadano puede o no apoyar a más de un aspirante y, en su caso, lo que ocurre en caso de emitir más de un apoyo.
- e) Características de los apoyos, en el que se reflejan los requisitos que deben contener los respaldos y, si es el caso, la documentación que debe anexarse.

Resulta importante aclarar que, no obstante guardan relación con las candidaturas independientes, para la presente investigación no se examinarán cuestiones vinculadas con el cumplimiento de requisitos administrativos, como son, destacadamente, la constitución de asociaciones civiles, la apertura de cuentas bancarias o el registro ante las autoridades hacendarias, o los relativos a la elegibilidad de los candidatos, ni tampoco los inherentes al financiamiento, acceso a prerrogativas o realización de campañas electorales, ya que corresponden a otros requisitos para su registro o, propiamente, a la operatividad de las candidaturas independientes.

Posteriormente, se realizará un análisis sobre lo examinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las acciones de inconstitucionalidad planteadas en contra de la legislación federal en relación con los tópicos materia de la presente investigación.

En el último apartado, se presenta el estudio practicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; primero, a través de la opinión formulada con motivo de las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la

Suprema Corte y, posteriormente, en los casos contenciosos que se sometieron a consideración de alguna de sus salas Superior o Regionales.

Sobre este último apartado, debe explicarse que se realizó la búsqueda de casos en la base de datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relacionados con las candidaturas independientes; del resultado obtenido se descartaron los que no guardaban relación con el tema de obtención del apoyo ciudadano para candidaturas independientes, obteniéndose un total de 101 asuntos del ámbito federal, de los cuales se seleccionaron 10 que se estiman relevantes porque contienen pronunciamientos sobre la constitucionalidad o convencionalidad de alguno de los preceptos relacionados con la obtención del apoyo ciudadano. Los otros 91 asuntos se presentan en una relación al final del presente apartado.

4.1.1 Reforma constitucional del 10 de febrero de 2014

Después de las reformas constitucionales del 9 de agosto de 2012 y del 27 de diciembre de 2013, se aprobó otra reforma constitucional que incidió en el tema de las candidaturas independientes.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral* (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014a). En esa reforma constitucional, que tenía como principales objetivos los de transformar al entonces Instituto Federal Electoral en el Instituto Nacional Electoral y permitir la reelección consecutiva a los cargos de legisladores federales, diputados locales y miembros de los ayuntamientos, también se incluyeron modificaciones relacionadas con las candidaturas independientes.

La primera de estas modificaciones constitucionales, fue la del artículo 41, base III, Apartado A, inciso e) y Apartado B, inciso c), para establecer que los candidatos independientes tendrían derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que estableciera la ley y que también tendrían

acceso al tiempo de radio y televisión durante las campañas electorales, tanto federales como en las de las entidades federativas, considerándose a los candidatos independientes en su conjunto como un partido político para efectos de la repartición atinente.

La otra modificación relevante fue al inciso k) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, para establecer la obligación de que en las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, se regulara el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la propia Constitución y en las leyes correspondientes.

Por otra parte, se adicionó el inciso n) a la fracción IV del artículo 116, para establecer que deba verificarse, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales, con lo que el inciso o) se recorrió y quedó como inciso p). En la misma reforma constitucional, mediante la modificación a la fracción XXIX-U del artículo 73, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes generales que distribuyeran competencias entre la Federación y las entidades federativas, en materias de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución; en tanto que en el artículo segundo transitorio se estableció el 30 de abril de 2014, como fecha límite para que el mencionado poder expidiera, entre otras, las mencionadas leyes generales.

Con las modificaciones apuntadas, el entramado constitucional relacionado con las candidaturas independientes, conformado por los artículos 35, fracción II; 41, fracción III, al Apartado A, inciso e) y al Apartado B, inciso c); y 116, fracción IV, incisos k) y p), quedó como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar 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;

III. a VIII...

Artículo 41. (...)

(...)

I. a II...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. (...)

a) al d) (...)

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) al g) (...)

(...)

(...)

Apartado B. (...)

a) al b) (...)

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

(...)

Apartados C. y D. (...)

IV. a VI. (...)

Artículo 116. (...)

(...)

I. a III. (...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) al j) (...)

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondiente;

l) al o) (...)

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Constitución.⁷⁷

Estos textos pueden generar, en principio, amplias expectativas; empero, la regulación secundaria es la que se ocupará, como se explicará más adelante, de generar ambientes pesimistas.

4.1.2 Reforma del 23 de mayo de 2014 a la legislación general en materia electoral

Conforme a las nuevas bases constitucionales antes descritas, el Congreso Federal realizó diversas reformas a la legislación que culminaron con la publicación del *Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades*

⁷⁷ Por decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, se modificó el artículo 122 para dotar de autonomía a la Ciudad de México. En lo referente a lo electoral, en la fracción IX del apartado A, se estableció que la Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Federal y las leyes generales correspondientes.

Administrativas de los Servidores Públicos (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014b).

Conviene recordar que, si bien en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional se había otorgado al Congreso de la Unión el plazo de un año para expedir la legislación con la que se cumpliría lo dispuesto en el decreto de reforma, lo cierto es que no se dio cumplimiento estricto a ese mandato, pues las iniciativas correspondientes fueron presentadas a la Cámara de Senadores, avaladas por integrantes de diversos grupos parlamentarios, los días 19 y 26 de marzo de 2014; no obstante, en el Dictamen elaborado en esa Cámara por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, menciona las iniciativas siguientes:⁷⁸

No.	FECHA	INICIATIVA	AUTORES	¿REGULA CANDIDATURAS INDEPENDIENTES?
1	26/03/2014	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General Electoral, se reforma el artículo 50, incisos l) y m) y se adiciona el inciso n) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que presentan las senadoras y los senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República	Senadoras y los senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México	Sí
2	26/03/2014	Iniciativa con Aval de Grupo por la que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional	Sí
3	19/03/2014	Iniciativa con aval del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática	Sí
4	10/03/2011	Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un inciso al artículo 118 y se reforman los numerales 6 y 7 del artículo 237 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Senador Antonio Mejía Haro (PRD)	No
5	13/11/2012	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 304 y 310 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el	Senador Raúl Gracia Guzmán (PAN)	No

⁷⁸ En el Dictamen aprobado por las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores, se da cuenta con un total de once iniciativas presentadas entre el 10 de marzo de 2011 y el 26 de marzo de 2014; sin embargo, de la narración del Dictamen se advierte que para la elaboración del proyecto de reforma se tomaron en cuenta, sustancialmente, las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (19 de marzo de 2014), de los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México (26 de marzo de 2014) y del Partido Acción Nacional (26 de marzo de 2014).

No.	FECHA	INICIATIVA	AUTORES	¿REGULA CANDIDATURAS INDEPENDIENTES?
		artículo 21 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral		
6	27/11/2012	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y del Código Penal Federal	Senador Arturo Zamora Jiménez (PRI)	No
7	20/03/2013	Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Senadora Gabriela Cuevas Barrón (PAN)	No
8	24/07/2013	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios de los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática	No
9	31/07/2013	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de candidaturas independientes	Senadores Laura Angélica Rojas Hernández, Ernesto Ruffo Appel, Sonia Mendoza Díaz, Javier Corral Jurado, María Marcela Torres Peimbert y Héctor Larios Córdova, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional	Sí
10	12/11/2013	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del Código Penal Federal y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Senadora Layda Sansores San Román (PT)	No
11	14/11/2013	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia del ejercicio del voto de mexicanos residentes en el extranjero	Senadores Ernesto Ruffo Appel, Juan Carlos Romero Hicks, Laura Angélica Rojas Hernández del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y la Senadora Marcela Guerra Castillo del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional	No
12	03/04/2014	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para garantizar los sistemas normativos internos	Senadores Eviel Pérez Magaña, Luisa María Calderón Hinojosa, Isidro Pedraza Chávez, René Juárez Cisneros y Rosa Adriana Díaz Lizama, integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas y los Senadores Arely Gómez González, Oscar Román Rosas González, Humberto Domingo Mayans Canabal, Raúl Aarón Pozos Lanz, Adolfo Romero Lainas, Angélica del Rosario Araujo Lara, Margarita Flores Sánchez, Zoé Robledo Aburto, Héctor Yunes Landa, David Penchyna Grub y Roberto Albores Gleason	No

No.	FECHA	INICIATIVA	AUTORES	¿REGULA CANDIDATURAS INDEPENDIENTES?
13	08/04/2014	Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de derechos políticos de los mexicanos en el exterior	Senadoras María Cristina Díaz Salazar y Lilia Guadalupe Merodio Reza, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, Senadores Alejandro Encinas Rodríguez, Angélica De la Peña Gómez, Isidro Pedraza Chávez, Armando Ríos Piter, Zoé Robledo Aburto, Benjamín Robles Montoya, Fidel Demedicis Hidalgo y Luz María Beristáin Navarrete del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Luis Armando Melgar Bravo del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México	No
14	21/04/2014	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Senadores del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con aval del Grupo Parlamentario	No

De las iniciativas relacionadas con los números 4 al 14, la única que propuso la regulación de las candidaturas independientes fue la presentada el 31 de julio de 2013 por diversos senadores y senadoras del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional⁷⁹. La propuesta consistía en modificar el entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para incluir las candidaturas independientes, las cuales quedarían reguladas en el Libro Octavo, cuyas principales reglas serían las siguientes:

- Definir como derecho de los ciudadanos poder ser votado para los cargos de presidente de la República, senador de la República o diputado federal, siempre que cumpla con los requisitos, condiciones y términos dispuestos en el propio Código (a. 395).

⁷⁹ La iniciativa presentada por los Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo del 21 de abril de 2014, mencionaba a las candidaturas independientes únicamente en relación con el tema de la fórmula para la asignación de diputaciones y senadurías de representación proporcional, sin contener una propuesta de regulación del registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes; en la iniciativa se proponía que los votos emitidos por candidatos independientes se asimilaran a los votos de candidatos no registrados y los votos nulos para efecto de determinar la votación válida emitida que se utilizaría para dicha asignación entre los partidos políticos con derecho a ella.

- Los aspirantes debían entregar el aviso por escrito ante el consejo electoral del Instituto Federal Electoral que correspondiera, en el mes de julio del año previo al de la jornada electoral (a. 399).
- Los interesados debían presentar, además de sus datos generales, carta bajo protesta de decir verdad de no militancia de un partido político o de haber renunciado a ella, así como los nombres de sus representantes, declaración de principios y programa de acción, cuenta bancaria con un tiempo máximo de apertura de quince días anteriores a la entrega del aviso de intención y nombre de la persona autorizada para administrar los recursos de la precampaña (a. 400).
- El respaldo ciudadano que debían reunir sería el siguiente (art. 402):
 - Para presidente de la República, el 0.13% de la lista nominal de electores distribuidos en por lo menos 150 distritos electorales de forma igualitaria.
 - Para senador, el 0.13% de la lista nominal distribuidos en por lo menos el 50% de sus distritos electorales en forma igualitaria.
 - Para diputado federal, el 0.13% de la lista nominal distribuidos en por lo menos el 50% de sus secciones electorales en forma igualitaria.
 - Para brindar apoyo a un candidato independiente, los ciudadanos que debían asistir ante el órgano del Instituto Federal Electoral correspondiente para proporcionar su nombre, domicilio, clave de elector, firma autógrafa o huella dactilar y presentar el original y copia de la credencial de elector.
- Los ciudadanos que hubieren respaldado a un candidato independiente, no podrían hacerlo de nuevo para otro candidato que se postulara para el mismo cargo (a. 404, p. 5).
- Se incluyó un título dedicado a la regulación de los ingresos de los candidatos independientes, así como a la presentación de los informes

respectivos, para efectos de fiscalización, y un apartado con un régimen fiscal especial que los exentaba del pago de impuestos por dichos ingresos (aa. 413-422).

Sin embargo, el Dictamen del 14 de mayo de 2014 únicamente hace mención de esta iniciativa sin examinar su contenido; el apartado de exposición de motivos se centra en las tres iniciativas presentadas en marzo de 2014 por los grupos parlamentarios de los partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, así como Acción Nacional en otro diverso documento, de cuyas referencias a las candidaturas independientes se hará una breve relación a continuación.

4.1.2.1 Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática

En lo que atañe a las candidaturas independientes, la iniciativa suscrita por los Senadores del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática explicaba que se proponía regularlas acorde “con los principios del sistema electoral y en condiciones de igualdad con las candidaturas de los partidos políticos y con sus reglas particulares que le son propias” (Senadores integrantes del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, 2014, p. 4). En forma particular en la iniciativa se motivó la propuesta en la forma siguiente:

6. En lo relativo a las candidaturas independientes, se propone garantizar la armoniosa convivencia del sistema de partidos políticos con las candidaturas independientes, en aspectos como el financiamiento público, el acceso a los tiempo de radio y televisión (considerando las emisoras con cobertura en el ámbito geográfico de la postulación), límites al financiamiento privado y sujeción a las normas de campaña, fiscalización y responsabilidades, establecidas en el sistema electoral. Homogeneizar en todo el país como requisito para su registro, el apoyo de 2% de los electores de la demarcación electoral correspondiente. En el caso de la elección de senadores en la que la candidatura independiente podrá registrarse por fórmula de candidatos de mayoría relativa y no de dos fórmulas, pudiendo acceder a la asignación de primera minoría. (Senadores integrantes del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, 2014, pp. 6–7).

En esta iniciativa, se propuso la inclusión de un capítulo denominado “Del procedimiento de constitución de la candidatura independiente” (Artículos 157 al 160), dentro del Título dedicado a regular “los actos preparatorios de la elección”. De las normas propuestas destacan las siguientes:

- Los ciudadanos que desearan solicitar el registro de alguna candidatura independiente, debían notificar al Instituto Nacional Electoral su intención en el mes de noviembre del año previo a la elección (a. 157, p. 1).
- Los ciudadanos que pretendieran la postulación podrían solicitar y recabar las firmas de respaldo a su candidatura en los plazos de precampaña de los partidos políticos, sujetándose al Reglamento de Fiscalización del Instituto y a los límites y reglas de financiamiento establecidos para los partidos políticos (a.157, p. 2).
- En esa etapa los ciudadanos no podrían realizar actos o propaganda de campaña ni hacer uso de tiempos en radio y televisión (a. 157, p. 3).
- Los formatos para recabar firmas sólo podían utilizarse para apoyar una candidatura independiente y contener: El nombre o nombres de los aspirantes a las candidaturas, los cargos por los que pretendieran la postulación, así como el espacio para los nombres, apellidos, firmas y número de la credencial electoral de los ciudadanos que expresaran el apoyo (a. 157, p. 4).
- El número de firmas necesario para solicitar el registro a los cargos de presidente de la República, senador o diputado federal, era de **dos por ciento** de los ciudadanos inscritos en el listado nominal con corte al mes de octubre del año anterior a la elección (a. 158).
- Se exigía la integración de un comité con un órgano responsable de los recursos financieros y administración de los recursos de la candidatura, así como la presentación de los informes de gastos previstos en la ley (a. 159).

4.1.2.2. Iniciativa de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México

En la iniciativa presentada por senadores de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México se planteó la expedición de una Ley General Electoral (Senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, 2014). En virtud de que el objeto de esta iniciativa era dar cumplimiento al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, en lo referente a los candidatos independientes únicamente los menciona en relación con el acceso a los tiempos de radio y televisión (a. 109) y como sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales (a. 130).

4.1.2.3 Iniciativa del Partido Acción Nacional

Por su parte, la iniciativa presentada por senadoras y senadores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional fue más específica que las otras dos respecto a las candidaturas independientes. En el capítulo VIII de la exposición de motivos, dedicado a las candidaturas independientes, se hizo referencia a la reforma constitucional en la materia en los términos siguientes:

“La clase política mexicana, en años recientes, ha enmendado una de las grandes injusticias que nuestro orden jurídico contenía y reproducía en cada proceso electoral: la de condicionar el derecho de los ciudadanos mexicanos a ser votados en los procesos electorales, otorgando el monopolio de registrar candidatos a los partidos políticos.” (Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 2014, p. 23)

Después de realizar un recuento de las reformas constitucionales relacionadas con las candidaturas independientes, en la iniciativa se menciona que el propósito es “abonar, a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (...) al ejercicio efectivo del derecho humano a ser votado, independientemente de la postulación a través de un partido político” (Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 2014, p. 25) y las caracterizan como figuras que

coadyuvarán al mejor desempeño de los partidos políticos, en un entorno de mayor competencia:

“(...) reconocemos los beneficios que un sistema político más competitivo en el que los partidos no detenten el monopolio de las candidaturas, genera un renovado entorno político en el que vivimos; reconocemos que la figura de candidaturas independientes amplía el espectro de participación de los mexicanos en los asuntos públicos; reconocemos que el ejercicio de este derecho nos obliga a los partidos a tener mejores procedimientos de selección de nuestros propios candidatos so pena de que el electorado nos castigue a la hora de sufragar; reconocemos que los partidos estamos obligados a fortalecer los vínculos con los representados; y reconocemos que todo lo anterior conduce inequívocamente a procesos electorales de mayor calidad y de mejores contenidos”. (Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 2014, p. 25)

La iniciativa propuso la regulación de las candidaturas independientes en lo que sería el Título Segundo del Libro Cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, destacando las características siguientes:

- Caracterización del derecho a ser votado en las elecciones populares como derecho humano de los ciudadanos mexicanos (a. 187, p. 1)
- Acceso a través de las candidaturas independientes a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senador o diputado al Congreso General, gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal, diputado local o diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, o integrante de los Ayuntamientos de los municipios (a. 187, p. 2).
- Se prohibía a los militantes de partidos políticos solicitar registro como candidatos independientes; a tal efecto, debían haberse separado formalmente de su militancia al momento de solicitar su registro; así mismo, se prohibía registrarse como candidato independiente a más de un cargo o registrarse si había participado como precandidato en un proceso interno de selección de candidatos de un partido político en el mismo proceso electoral (a. 188).

- Los candidatos independientes tendrían derecho a participar en los procesos electorales, a acceder a los tiempos de radio y televisión, a nombrar representantes, a recibir los listados nominales en las demarcaciones en que contendieran, a promover los medios de impugnación y a recibir financiamiento público (a. 189, p.1).
- Por cuanto hace a las obligaciones de los candidatos independientes, se establecía un catálogo similar al de las obligaciones de los partidos políticos, en particular lo relativo a las modalidades de financiamiento, la fiscalización de sus recursos y la prohibición de adquirir tiempo en radio y televisión (a. 190).
- Para efectos del régimen de financiamiento y fiscalización de los recursos usados en las campañas electorales, se preveía la designación de un tesorero, datos de identificación de la cuenta bancaria única abierta para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, nombre del representante legal, póliza y contrato de fianza expedida por institución afianzadora y la relación de integrantes del comité de campaña electoral y sus funciones (192, inciso d).
- Los ciudadanos que aspirasen a una candidatura independiente deberían presentar una carta de intención ante el órgano electoral competente en los plazos previstos para tal efecto y el órgano electoral debería entregarle los formatos aprobados para la recolección de firmas de apoyo ciudadano (a. 191).
- Por cuanto hace a las firmas de apoyo ciudadano, se exigiría lo siguiente (a. 193):
 - Para Presidente de la República, el equivalente al 0.13% del listado nominal en cuando menos 150 distritos electorales.

- Para Senador o Diputado Federal, el 0.5% del listado nominal de la entidad o distrito de que se trate, de por lo menos la mitad de las secciones electorales.
- Para gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal, el 0.5% de la entidad de que se trate, que deberán provenir de más de la mitad de los distritos electorales de la propia entidad.
- Para diputados locales o a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el 0.5% del listado nominal que deberán provenir de por lo menos la mitad de las secciones electorales.
- Para planillas de ayuntamientos, el 0.5% del listado nominal de la demarcación territorial; sin precisar un número mínimo de secciones.
- En todos los casos, se señaló que el listado nominal sería el correspondiente al corte del 30 de noviembre del año previo al de la elección.
- Finalmente, se propuso que los ciudadanos sólo podrían apoyar con su firma a una sola propuesta por cargo de elección popular y en caso de que firmara por más de una opción sólo sería válida la primera que hubiera sido entregada (a. 193, p.2).

4.1.2.4 Dictámenes, aprobación y publicación

El Dictamen del proyecto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue aprobado por las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos del Senado y presentado al Pleno de ese órgano legislativo en sesión celebrada el 14 de mayo de 2014, durante el periodo extraordinario de sesiones que fue convocado para tal efecto.

Con relación a las candidaturas independientes, el Dictamen precisaba que su regulación se realizaría en el Libro Séptimo; cabe adelantar, que el documento tiene un carácter meramente descriptivo, limitándose a señalar cuáles eran las

disposiciones que se consideraban pertinentes para regular esta figura, sin expresar mayores reflexiones sobre los motivos que se habían tomado en cuenta para su confección.

Respecto de los aspectos relacionados con el registro de los candidatos independientes, en el Dictamen se expresó lo siguiente (Senado de la República, 2014, pp. 108–112):

“Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como candidatos independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

- *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y*
- *Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional.*

Para los efectos de la integración del Congreso de la Unión en los términos de los artículos 52 y 56 de la Constitución, los Candidatos Independientes para el cargo de diputado deberán registrar la fórmula correspondiente de propietario y suplente. En el caso de la integración de la Cámara de Senadores deberán registrar una lista para la entidad federativa que corresponda, con dos fórmulas de Candidatos Independientes, propietarios y suplentes en orden de prelación.

El proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes: la Convocatoria; actos previos al registro de Candidatos Independientes; la obtención del apoyo ciudadano, y el registro de candidatos independientes.

El Consejo General emitirá la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como Candidatos Independientes, señalando los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo Ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogarse y los formatos para ello.

Con respecto a los (sic) actos previos al registro de Candidatos Independientes, se señalan las formalidades y los plazos en que los ciudadanos deberán manifestar su intención de ser registrados, así como los órganos ante los que debe realizarse conforme al cargo de elección de que se trate. Asimismo, se determina que una vez que los ciudadanos

reciban por parte del Instituto la constancia correspondiente, adquirirán la calidad de aspirantes.

Se regula lo concerniente a la obtención del apoyo ciudadano, desde su definición, los plazos para su obtención y los porcentajes requeridos para cada cargo federal de elección popular. En el mismo, se estipula que los aspirantes, previo a la presentación del escrito en el que manifiesten su intención de ser candidato independiente, deberán aperturar una cuenta bancaria que servirá para el manejo de los recursos para obtener el apoyo ciudadano. Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito sujetos al tope de gastos que determine el Consejo del Instituto, de acuerdo con el tipo de elección para la que se pretenda ser postulado. Rebasar los topes autorizados devendrá en la negativa o cancelación del registro. Se determina también que los aspirantes están obligados a presentar un informe de ingresos y egresos respecto de los actos tendentes a recabar el apoyo Ciudadano.

Dentro de los derechos de los aspirantes se destaca la posibilidad de realizar actos que promuevan sus ideas y propuestas con el fin de obtener el apoyo Ciudadano para el cargo al que deseen ser postulados, así como designar representantes ante los órganos que corresponda, según el cargo de elección para el que se postule. Ahora bien, dentro de las obligaciones se destacan las de respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo Ciudadano, y la de rechazar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano.

Se precisa que el Instituto dará amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas independientes y a los plazos en que deben presentarse las solicitudes.

Asimismo, se precisa el contenido de la solicitud, la cual contendrá entre otra información, el apellido materno, nombre completo y firma del solicitante, lugar y fecha de su nacimiento, su domicilio, tiempo de residencia en el mismo, su ocupación, clave de la credencial para votar del solicitante, la indicación del cargo para el que se pretenda postular, así como la designación del representante legal y de persona encargada de los recursos financieros y rendición de informes.

También se prevé en la documentación que deberá acompañar a la solicitud, entre otra, el formato que contenga la manifestación de voluntad de ser candidato independiente; así como las de no haber aceptado recursos de procedencia ilícita, no ser Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente de un partido político alguno (sic), ni tener impedimento legal para aspirar a ser candidato independiente éstas últimas bajo protesta de decir verdad, la plataforma electoral con las principales propuestas de la campaña electoral, entre otros.

En esta misma sección se prevé que el Presidente o Secretario del Consejo que corresponda verificará, dentro de los tres días siguientes de recibida la solicitud de registro, que se haya cumplido con los requisitos con excepción de lo relativo al apoyo Ciudadano. De advertirse omisiones en el cumplimiento de uno o varios requisitos se notificará de inmediato al aspirante a efecto de que las subsane dentro de las 48 horas siguientes.

Una vez que se cumplan los requisitos antes mencionados, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo Ciudadano lo cual denota la gran trascendencia que esta iniciativa otorga al apoyo por parte de la ciudadanía hacia los aspirantes a candidatos independientes, lo que define y a su vez fortalece la naturaleza jurídica de las candidaturas independientes.

Uno de los requisitos que requiere una verificación minuciosa, dada su trascendencia, es el referido a las firmas de apoyo Ciudadano, las cuales no se computarán si están repetidas, si aparecen nombres con datos falsos o erróneos, correspondan a ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguna de las causales que prevé la Ley General, no se acompañen las respectivas copias de la credencial de elector, o cuando el candidato no resida en la entidad o distrito para el cual se postula. Lo anterior a fin de dotar de seguridad jurídica al proceso de registro.

La consecuencia jurídica que acarrea incumplir con el porcentaje requerido, es que la solicitud se tenga por no presentada.

Cabe señalar que ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro federal.

Posteriormente, según será el caso el Secretario Ejecutivo y los presidentes de los consejos locales o Distritales, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer los nombres de los candidatos y las fórmulas registradas. Los Candidatos Independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral.”

A continuación, en el Dictamen se expresan las características del Decreto por lo que hace a la sustitución y cancelación del registro de los candidatos independientes y sus prerrogativas, derechos y obligaciones, así como las

cuestiones inherentes a la fiscalización del origen y destino de los recursos que reciban y apliquen en cualquier modalidad de financiamiento.

El Pleno de la Cámara de Senadores discutió el Dictamen el mismo día de su presentación y fue aprobado en lo general por 113 votos a favor y 7 en contra;⁸⁰ durante la discusión en lo particular, se presentaron dos propuestas relevantes para el tema de la presente investigación.

Primeramente, el Senador Mario Delgado Carrillo que propuso modificar el texto del artículo 371 para que el porcentaje de ciudadanos que respaldaran a los aspirantes a candidaturas independientes a la presidencia de la república, senadurías y diputaciones fuera del 0.52% del listado nominal de electores, en todos los casos.

La segunda propuesta fue del Senador Manuel Bartlett en el sentido de que el porcentaje de respaldo requerido para la candidatura independiente a la presidencia de la República fuera del 0.13%, en tanto que para senadores fuera un número fijo de 10,000 ciudadanos y para diputados, 5,000 ciudadanos.

Ambas propuestas fueron sometidas al Pleno que en votación económica determinó no admitirlas a discusión (Senado de la República, 2014, pp. 532, 570).

Posteriormente, el 14 y 15 de mayo de 2014, la Cámara de Diputados recibió la minuta con el proyecto de reforma que expedía, entre otras, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;⁸¹ el mismo 15 de mayo la Comisión de Gobernación de ese cuerpo legislativo emitió el Dictamen correspondiente.

⁸⁰ También se aprobaron por 109 votos a favor y 5 en contra diversas modificaciones al Dictamen propuestas por las propias comisiones dictaminadoras; de estas modificaciones, guardaron relación con la regulación de las candidaturas independientes las relativas a los artículos 368, 371, 373, 380, 394, 399 y 436 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; sin embargo, no implicaron cambios sustantivos, sino únicamente de forma, con excepción de la norma contenida en el artículo 399 que estableció un tope para el financiamiento privado equivalente al diez por ciento del tope del gasto para la elección de que se trate; por lo que atañe a los requisitos para el registro de candidaturas independientes, en el artículo 371 se sustituyó la frase “que representen como mínimo” por la de “que sumen como mínimo”, en referencia al porcentaje de ciudadanos que habrían de expresar su apoyo para el registro de candidaturas independientes.

⁸¹ De la consulta de los ejemplares del Diario de Debates de los días 14 y 15 de mayo de 2014 no puede establecerse con precisión en qué fecha se recibió la minuta enviada por la Cámara de

En la exposición de motivos de este Dictamen, no se aportó algún elemento adicional a lo elaborado en la Cámara de Senadores respecto de las candidaturas independientes; de hecho, el apartado dedicado a la descripción del Libro Séptimo consiste, prácticamente, en una transcripción de lo expuesto en el apartado correlativo del Dictamen elaborado en la legisladora (Cámara de Diputados, 2014b, pp. 33–36).

El Dictamen fue sometido al Pleno de la Cámara ese mismo día y aprobado sin modificaciones en lo general por 381 votos a favor, 11 abstenciones y 62 votos en contra (Cámara de Diputados, 2014, p. 46), así como sin modificación alguna a los artículos que fueron reservados para su discusión en lo particular.

Cabe apuntar que durante la discusión se presentaron dos reservas con modificación al texto del artículo 371 para disminuir el porcentaje de respaldos ciudadanos requerido para obtener el registro de los candidatos independientes. La primera, la formuló el diputado Fernando Belaunzarán Méndez del Partido de la Revolución Democrática, quien propuso que el porcentaje de respaldo ciudadano para aspirantes a la presidencia de la República fuera del 0.26% y para los aspirantes a senadurías y diputaciones fuera del 0.5%. La otra propuesta fue del diputado Francisco Coronato Rodríguez del Partido Movimiento Ciudadano, en el sentido de que el porcentaje fuera del 0.25% tanto para la presidencia de la República como para senadurías y diputaciones. Por otra parte, el diputado Ricardo Mejía Berdeja del partido Movimiento Ciudadano propuso una reserva para la eliminación del artículo. Las tres propuestas fueron sometidas al Pleno de la Cámara que, en votación económica, no las admitió a discusión.

Aprobado el texto de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se envió al Titular del Poder Ejecutivo quien la promulgó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

Senadores, únicamente se menciona en el último de ellos que fue recibida y turnada a la Comisión de Gobernación que el mismo día presentó el Dictamen respectivo a consideración del Pleno.

4.1.3 Examen de la legislación general

Las candidaturas independientes se regularon en el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que abarcó los artículos 357 al 439 divididos en siete títulos, conforme al esquema siguiente:⁸²

Denominación	Artículos
Libro Séptimo. De las candidaturas independientes	357-439
Título Primero. De las disposiciones preliminares	357-365
Título Segundo. Del proceso de selección de candidatos independientes.	366-392
Capítulo I. De la convocatoria	367
Capítulo II. De los actos previos al Registro de candidatos independientes	368
Capítulo III. De la obtención del apoyo ciudadano	369-378
Capítulo IV. De los derechos y obligaciones de los aspirantes	379-380
Capítulo V. Del registro de candidatos independientes	381-392
Sección Primera. De los requisitos de elegibilidad	381
Sección Segunda. De la solicitud de registro	382-387
Sección Tercera. Del registro	388-389
Sección Cuarta. De la sustitución y cancelación del registro	390-392
Título Tercero. De las prerrogativas, derechos y obligaciones	393-422
Capítulo I. De los derechos y obligaciones	393-397
Sección Primera. De los representantes ante los órganos del Instituto	396
Sección Segunda. De los representantes ante Mesa Directiva de Casilla	397
Capítulo II. De las prerrogativas	398-422
Sección Primera. Del financiamiento	398-410
Sección Segunda. Del acceso a radio y televisión	411-419
Sección Tercera. De las franquicias postales	420-422

⁸² Fuera del Libro Séptimo, en distintos preceptos de la LGIPE se menciona expresamente a los candidatos independientes (41 veces en total); sin embargo, no se realizará una exposición de su contenido porque las menciones se hacen en conjunto con los partidos políticos, de tal manera que no se trata de normas que sean aplicables específicamente a las candidaturas independientes, sino que propiamente las refieren para equipararlos a los partidos políticos.

Título Cuarto. De la propaganda electoral de los candidatos independientes	423-424
Título Quinto. De la fiscalización	425-431
Título Sexto. De los actos de la jornada electoral.	432-437
Capítulo I. De la documentación y el material electoral	432-435
Capítulo II. Del cómputo de los votos	436-437
Título Séptimo. De las disposiciones complementarias	438-439
Capítulo único.	438-439

Entre las disposiciones preliminares es de destacarse, la que establece como derecho de los ciudadanos participar y, en su caso, ser registrados como candidatos independientes a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores al Congreso de la Unión, sujetándolo a que cumplan con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución y en la propia Ley; al mismo tiempo se dispuso que, en ningún caso, procederá el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional (aa. 361 y 362).

Así mismo, se estableció que las candidaturas independientes al cargo de diputado deberán registrarse por fórmula integrada por propietario y suplente; en tanto que la de senador, se realizarán por lista integrada con dos fórmulas con propietarios y suplentes en orden de prelación, debiéndose integrar esas fórmulas de manera alternada por personas de género distinto (aa. 363 y 364).

El proceso de selección de los candidatos independientes se dividió en cuatro fases: convocatoria, actos previos al registro, obtención del apoyo ciudadano y registro (a. 366).

La convocatoria quedó a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en la que debía establecer los cargos de elección popular, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano, los topes de gastos que puedan erogar y los formatos para ello (a. 367).

Como acto previo al registro, los ciudadanos que pretendan registrarse deberán hacerlo del conocimiento del INE y presentar la documentación que acredite la constitución de una asociación civil que deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal y estar dada de alta en el Sistema de Administración Tributaria, así como anexar los datos de la cuenta bancaria abierta a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento (a. 368). Después de hecha la comunicación y una vez que reciban la constancia respectiva, los ciudadanos adquieren la calidad de aspirantes (a. 368, p. 3).

El apoyo ciudadano, tema nuclear de nuestra investigación, quedó sujeto a las modalidades siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Porcentaje	Presidente	1%	Ciudadanos de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	371, p. 1
	Senador de MR	2%		371, p. 2
	Diputado de MR	2%		371, p. 3
Distribución	Presidente	Por lo menos 17 entidades federativas que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		371, f. I
	Senador de MR	Por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada uno de ellos (distritos)		371, p. 2
	Diputado de MR	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		371, p. 3
Plazo	Presidente	120 días		369, p. 2, a)
	Senador de MR	90 días		369, p. 2, b)
	Diputado de MR	60 días		369, p. 2, c)
		El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se ciñan a los incisos anteriores		369, p. 2
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	En el caso de que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada		385, p. 2, g)
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Las cédulas de respaldo ciudadano deben contener el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo		383, p. 1, c), f. VI

Legislado que fue en los términos que anteceden, se procederá a examinar el control de constitucionalidad desplegado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

4.1.4 Análisis realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En contra de la promulgación y publicación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los partidos políticos Movimiento Ciudadano, en dos demandas distintas, del Trabajo y de la Revolución Democrática, interpusieron sendas acciones de inconstitucionalidad que quedaron radicadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a lo siguiente:⁸³

Número	Promovente	Fecha de presentación
22/2014	Movimiento Ciudadano	20/06/2014
26/2014	Partido del Trabajo	21/06/2014
28/2014	Partido de la Revolución Democrática	22/06/2014
30/2014	Movimiento Ciudadano	22/06/2014

Las acciones de inconstitucionalidad fueron turnadas a la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, cuyo proyecto de resolución se discutió por el Tribunal Pleno en las sesiones de los días 1, 2, 4 y 8 de septiembre de 2014.⁸⁴

En la sentencia, se abordaron las cuestiones planteadas por los partidos accionantes agrupándolas en dos grandes bloques: a) cuestiones no relacionadas con candidaturas independientes que se estudian en los considerandos noveno al vigésimo octavo; y b) temas relacionados con las candidaturas independientes, que

⁸³ En las acciones de inconstitucionalidad 26/2014 y 28/2014 los partidos políticos impugnantes también controvirtieron diversos preceptos de la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las cuales no se analizan por no corresponder a la materia de la presente investigación.

⁸⁴ La sentencia está fechada el 9 de septiembre de 2014.

se analizan en los considerandos trigésimo al cuadragésimo octavo; estos últimos se distribuyeron conforme a lo siguiente (SCJN, 2014a):

Considerando y tema	Artículo
30° Presunta inequidad de los plazos de registro de los aspirantes a candidatos independientes, frente a los establecidos para la creación de nuevos partidos políticos	369 LGIPE
31° Porcentaje de respaldo ciudadano para que las candidaturas independientes obtengan su registro	371, párrafos 1, 2 y 3 LGIPE
32° Requisitos para el registro de las candidaturas independientes	383, 385, párrafo 2, incisos b) y g); y 386, párrafo 1 LGIPE
33° Restricción para solamente dictar prevenciones a los candidatos independientes siempre y cuando todavía puedan desahogarlas oportunamente.	384 LGIPE
34° Obligación de entregar informes financieros de los actos tendentes a recabar el respaldo ciudadano.	378, párrafos 1 y 2 LGIPE
35° Sanciones fijas de negativa o de privación de registro, por actos anticipados de campaña y uso indebido de la radio y televisión.	372, párrafos 1 y 2; 374, y 375, párrafo 1 LGIPE
36° Exclusión de los votos recibidos a favor de candidatos independientes para la determinación de la votación nacional emitida, para efectos de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.	15, párrafo 2; y 437 LGIPE
37° Acceso de las candidaturas independientes a la radio y televisión exclusivamente durante la campaña electoral.	412 LGIPE
38° Financiamiento público para las candidaturas independientes en su conjunto como si fueran un partido de nueva creación.	407 y 408 LGIPE
39° Conceptos de invalidez inatendibles contra la presunta inconstitucionalidad de los derechos y las obligaciones de las candidaturas independientes.	393 y 394 LGIPE
40° Prohibición para las candidaturas independientes para recibir dinero en efectivo, así como metales y piedras preciosas.	400 LGIPE
41° Prohibición para sustituir los propietarios de las fórmulas de diputados o senadores postulados como candidatos independientes.	391 y 392 LGIPE

Considerando y tema	Artículo
42° Prohibición para las candidaturas independientes de recibir aportaciones o donativos de empresas mercantiles.	401, párrafo 1, inciso i) LGIPE
43° Presunto riesgo de incurrir en infracciones y delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación.	403 LGIPE
44° Presunta falta de equidad en materia de sanciones por infracciones en materia de propaganda electoral.	423 LGIPE
45° Presunta incertidumbre en la fiscalización de los recursos de las candidaturas independientes.	425 al 431 LGIPE
46° Legitimación de los candidatos independientes para promover por sí mismos los medios de impugnación.	13, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
47° Constitucionalidad y convencionalidad del trato desigual a las candidaturas independientes contenido en el Libro Séptimo.	357 al 439 LGIPE
48° Efectos.	

Conforme a los objetivos de esta investigación, de los temas antes enlistados, nos ocuparemos únicamente de los que guardan relación con la obtención de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes.

4.1.4.1 Plazos de registro de los aspirantes a candidatos independientes, frente a los establecidos para la creación de nuevos partidos políticos

Este apartado fue abordado en el considerando trigésimo de la sentencia y, si bien en el rubro se hace referencia a los plazos de registro de los aspirantes, en realidad se examinaron los plazos otorgados a los aspirantes para recabar el apoyo de los ciudadanos para el registro de las candidaturas independientes previstos en el artículo 369 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber, 120 días para los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Presidente de la República, 90 días para los aspirantes a senadurías y 60 días para los aspirantes a diputaciones federales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó su análisis, a partir del planteamiento formulado por el partido político Movimiento Ciudadano en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, que se hizo consistir, en esencia, en que los plazos para recabar el porcentaje de apoyo ciudadano previsto en el numeral en cita, eran desproporcionalmente menores al periodo de un año que se otorga a las organizaciones que buscan obtener su registro como partidos políticos de nueva creación.

El Pleno consideró infundado el planteamiento, a partir de la idea de que el registro de un partido y el de una candidatura independiente son dos formas diferentes de promoción política, lo que lleva a justificar un tratamiento diferenciado. Además, se expresó como segundo argumento que, si se permitiera a quienes aspiraran a ser candidatos independientes que tuvieran una exposición de un año ante el electorado, debido a que la petición de apoyar sus candidaturas no puede disociarse de la petición del voto, esto generaría una desventaja para los partidos políticos; la argumentación sobre este tema fue la siguiente (SCJN, 2014a, pp. 230–232):

“(...) el registro de un partido de nueva creación y el de una candidatura independiente, constituyen dos formas diferentes de promoción política, pues mientras que las organizaciones aspirantes a ser partidos ni siquiera se presentan ante los electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo ciudadano; en el segundo caso, es la presencia personal del individuo que se pretende postular como candidato sin partido quien busca el respaldo ciudadano desde que pretende su registro.

En efecto, tratándose del registro de un nuevo partido, no se trata de difundir las cualidades de un individuo frente a los potenciales electores, sino más bien lo que se pretende es ofrecerles una nueva opción ideológica en sentido político, a la cual podrá adherirse la ciudadanía con la posterior finalidad de, ahora sí, presentar candidatos adeptos a la nueva organización.

Por tanto, si tratándose de candidaturas independientes lo que se gestiona ante el electorado es demostrar que una persona cuenta con la aceptación de un sector importante de ese conglomerado, para que en la inmediata elección esa misma persona se presente oficialmente registrada, es lógico que este proceder no tiene un contenido equivalente al del registro de un nuevo partido, pues en este último caso es esencialmente un ideario político

en abstracto el que se promueve, y no la personalidad política de un aspirante concreto a un específico cargo de elección popular.

Esta notable diferencia exige de las organizaciones aspirantes a nuevos partidos políticos una amplia estrategia de adoctrinamiento entre la población, y por tanto, también es lógico que consuman mayor tiempo en su preparación, por lo difícil que significa promover los ideales de un nuevo partido que busca permanecer más allá de una sola contienda, pero sin la figura personal de quienes podrían ser en un futuro postulados, cuyas trayectorias y carisma político también pudieran influir decisivamente en la atracción de militantes y simpatizantes.

En suma, si en un caso lo que se promueve es el respaldo a una persona que pretende ser candidata independiente, y en el otro, solamente el ideario político de una nueva organización que quiere ser partido, debe estimarse que no existe entre ambos supuestos una identidad tal que haga necesario un tratamiento igualitario, respecto de los plazos legalmente establecidos para lograr demostrar un implante serio entre el electorado.

Finalmente, también debe considerarse, en apoyo de esa regulación legalmente diferenciada, que tratándose de las candidaturas independientes los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano necesariamente implican una invitación para votar a su favor, pues es inherente a la difusión de la solicitud de respaldo popular a un individuo que se quiere registrar, que al mismo tiempo que pide a la ciudadanía que demuestre a la autoridad registral su simpatía para participar, también implícitamente les pida a los electores el futuro sufragio respectivo, en tanto que no se puede disociar una petición de otra, por lo que sería desventajoso para los partidos políticos, y para las organizaciones que aspiraran a serlo, permitir que quienes quieren participar en forma independiente tuvieran un año tan solo para convencer a los sufragantes de que deben avalar su inscripción como candidatos, y hecho que fuera, procedieran adicionalmente a realizar su campaña propiamente dicha, incrementando notablemente la temporalidad de su propaganda frente a la que tendrían los candidatos partidistas, si se toma en cuenta que estos últimos solamente tendrían el plazo que duraran las campañas para propalar el voto a su favor en forma concreta.

Cabe resaltar que este considerando fue aprobado por unanimidad de los Ministros, sin mediar discusión alguna; sin embargo, formularon voto concurrente los ministros Luis María Aguilar Morales y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Primeramente, el ministro Luis María Aguilar expresó, adicionalmente a las consideraciones de la sentencia, que debía tomarse en cuenta que "(...) la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso

de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de éstos”, por tanto “(...) debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella” y, por ello, el plazo que se estableció en el precepto analizado, “se entiende lógico y razonable para garantizar el derecho de votar y ser votado con este carácter” (Aguilar Morales, 2014, pp. 12–13).

Por su parte, el ministro Alfredo Gutiérrez en su voto concurrente manifestó, en resumen, que compartía los razonamientos de la sentencia, pero consideró que debió efectuarse un análisis de constitucionalidad de igualdad en el examen de regularidad de la norma, esto en virtud de que “(...) si en el fallo se concluyó que resultaba constitucional la diferenciación en los plazos para conseguir el apoyo de los aspirantes a candidatos independientes, dada la diferencia entre la naturaleza y objetivos de un partido político con los de un candidato independiente (...) la sentencia pasa por alto que tal medida legislativa invariablemente incide en el derecho a ser votado de las personas que quisieran ser candidatos independientes” (Gutiérrez Ortiz Mena, 2014, p. 20).

En consecuencia, el ministro Alfredo Gutiérrez estimó que en el caso debía haberse realizado “(...) explícitamente un escrutinio de constitucionalidad basado en el principio de proporcionalidad, con la finalidad de verificar si la diferenciación y requisitos diferenciados para cada partido y candidato independiente obedece a un fin legítimo y si cumple con los criterios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad” (Gutiérrez Ortiz Mena, 2014, p. 20).

4.1.4.2 Porcentaje de respaldo ciudadano para que las candidaturas independientes obtengan su registro

Respecto al tema del porcentaje de respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes, éste fue examinado en el considerando trigésimo primero de la sentencia en estudio, en el que se analizó la constitucionalidad del

artículo 371, párrafos 1, 2, y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sobre este tópico, los partidos Movimiento Ciudadano y del Trabajo formularon conceptos de invalidez en los escritos de demanda de las respectivas acciones de inconstitucionalidad, los cuales, sustancialmente, se construyeron a partir de una comparación entre los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos para la creación y registro de estos institutos políticos y los exigidos para el otorgamiento de registro a los candidatos independientes. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resumió tales planteamientos, en los términos siguientes (SCJN, 2014a, pp. 236–237):

- *Un candidato independiente a Presidente de la República debe reunir el respaldo ciudadano equivalente a 13 veces el número de afiliados correspondiente a la realización de las asambleas constitutivas estatales y/o distritales, necesarias para registrar un partido político nacional;*
- *El umbral de registro mínimo de militantes del 0.26% para la creación de un nuevo partido, es superior casi 4 veces a las candidaturas independientes a la Presidencia de la República, que es el orden del 1% de los electores.*
- *El candidato independiente a Presidente de la República sólo cuenta con 4 meses para recabar el respaldo ciudadano y obtener su registro, frente a 1 año que la Ley General de Partidos Políticos otorga a los partidos de nueva creación para obtener el mismo apoyo y registro.*
- *Para el caso de senadores, el candidato independiente debe reunir el respaldo ciudadano equivalente a casi 2 partidos políticos locales de nueva creación en un período de 3 meses, frente a 1 año para dichos partidos.*
- *A los candidatos independientes a diputados les corresponde reunir el apoyo del 2% de los electores del distrito en que participen, por lo menos con la mitad de las secciones del distrito, teniendo un tiempo límite de 2 meses.*
- *Las organizaciones ciudadanas tienen 1 año para constituir un partido político nacional y el candidato independiente a Presidente de la República, sin estructura ordinaria ni financiamiento público, para lograr su registro y participar en un proceso electoral, dispone de 4 meses, siempre y cuando cumpla con un sinnúmero de requisitos carentes de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, establecidos a lo largo de los 82 artículos que*

comprenden el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- *Conforme a los datos del padrón electoral con corte al 6 de junio de 2014 (89,030,593 electores) para formar un nuevo partido político se requiere de 231,593 militantes, equivalente al 0.26% de los electores; pero una candidatura independiente a Presidente de la República deberá recabar 898,308 firmas de dicho padrón, equivalentes al 1% de los electores, lo cual pone de manifiesto que este último porcentaje es una medida desproporcional.*

- *Durante las elecciones intermedias para la elección de diputados, en las que disminuye la participación ciudadana, se dificultará aún más la posibilidad de que los candidatos independientes reúnan el porcentaje que legalmente se les exige como respaldo ciudadano.*

El Tribunal Pleno determinó, por unanimidad,⁸⁵ que los preceptos impugnados eran válidos, a partir de las consideraciones siguientes (SCJN, 2014a, pp. 238–244):

- a) La Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.
- b) La exigencia de un mayor número de electores de respaldo a los candidatos independientes, frente a los que la propia ley reclamada exige para la creación de nuevos partidos políticos nacionales, no implica un trato desigual respecto de categorías de sujetos equivalentes, pues quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse a las elecciones sin incorporarse a los partidos registrados que los propongan, no guardan una condición equivalente a la de esas organizaciones.

⁸⁵ Integraron el Tribunal Pleno diez ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza.

- c) Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales; características todas ellas que impiden homologar a los ciudadanos que individualmente pretenden contender en un proceso electoral específico.
- d) La presunta falta de proporcionalidad que se atribuye a los valores porcentuales del 1% del electorado para participar en la elección presidencial, y del 2% tratándose de escaños de mayoría relativa de senadores y diputados, no constituye un número exorbitante o inédito desde el punto de vista constitucional, si se toma en cuenta, por ejemplo, que para que la ciudadanía pueda convocar a una consulta popular, se requiere que lo soliciten, entre otros casos, al menos un 2% de personas inscritas en la lista nominal de electores, esto es el doble del 1% que la ley pide a los referidos candidatos sin partido que aspiren a la Presidencia de la República; y el mismo valor equivalente del 2% de lo que se pide a diputados y senadores, también sin partido, pero dentro del ámbito territorial que pretendan representar.
- e) El hecho de que no correspondan aritméticamente los valores porcentuales del 1% para las candidaturas independientes para la elección presidencial, y el del 0.26% exigido a partidos nacionales de nueva creación, obedece a las diferencias entre ambas formas de acceso al poder público.
- f) Estas diferencias sustanciales se observan incluso desde la propia regulación que se hizo en la Constitución Federal, la cual no dio un trato igualitario a candidaturas independientes y partidos políticos, por ejemplo, tratándose de la distribución de tiempos en la radio y la televisión, ya que

para la asignación de esta prerrogativa estableció que, a todas esas candidaturas, en su conjunto, se les proporcionaría el tiempo que correspondería a un partido de nueva creación.

- g) El trato diferenciado de los plazos para recabar el respaldo ciudadano de los candidatos independientes, respecto de los partidos políticos, tampoco puede juzgarse inequitativo desde la perspectiva del derecho fundamental a la igualdad, toda vez que una cosa es promover el apoyo para que se registre una persona cierta y determinada, y otra muy distinta, hacer proselitismo de una ideología política para conformar un nuevo partido, cuyos candidatos en concreto aún ni siquiera se conocen cuando se promociona el nuevo partido.

Cabe hacer la acotación de que en los votos particulares y concurrentes no se hizo alusión alguna a este considerando.

4.1.4.3 Requisitos para el registro de las candidaturas independientes

En este rubro se examinaron los conceptos de invalidez relativos a los artículos 383, 385, párrafo 2, incisos b) y g) y 386, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, referidos a los aspectos siguientes:

- Las normas reclamadas no tienen concordancia con lo dispuesto en el artículo 10 de la propia LGIPE en el que se indican los requisitos para ser diputado federal o senador, particularmente por la exigencia de presentar copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar, datos de identificación de la cuenta bancaria destinada al manejo de los recursos económicos, informes de ingresos y egresos y la cédula de respaldo ciudadano conforme a los requisitos establecidos en la fracción VI del artículo 383.
- La disposición que establece que, en caso de que un ciudadano haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada (a. 385, p. 2, g), violenta la

libertad de los ciudadanos de decidir a quién brindarán su apoyo, ya que la ciudadanía puede cambiar de opinión, más aún si el ciudadano no es requerido para manifestar lo que a su derecho convenga y la manifestación de voluntad será definida por la autoridad y no por el ciudadano otorgante del respaldo; en tanto que, tratándose de partidos políticos, cuando existe doble afiliación, se notifica al simpatizante, a efecto de que se manifieste al respecto.

- La determinación del artículo 386, párrafo 1, en el sentido de que si una solicitud no reúne el porcentaje requerido se tendrá por no presentada, vulnera los artículos 14 y 16 constitucionales, porque restringe la garantía de audiencia de los aspirantes.

En todos estos temas, el Pleno de la Suprema Corte se pronunció por la validez de los preceptos impugnados, aduciendo, en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes, lo siguiente:

Respecto a la obligación de reunir la documentación de las cédulas de respaldo ciudadano conforme a los requerimientos técnicos previstos en el artículo 383, inciso c), fracción VI, de la LGIPE, consistentes en el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres [OCR] de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo, la Suprema Corte expresó que no se traduce en un requisito de elegibilidad, sino que tiene el propósito de acreditar fehacientemente si la candidatura alcanzó a recabar el valor porcentual de apoyo del electorado, lo cual es requerido para participar con un mínimo de competitividad que haga previsible la posibilidad de triunfar, y agregó que no sería lógico que se erogaran recursos estatales por la simple intención de contender sin ofrecer pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimó conveniente que el candidato independiente compitiera en la elección sin partido (SCJN, 2014a, pp. 250–251).

Igualmente, la Suprema Corte consideró que no constituía una exigencia desmedida que la documentación para acreditar el respaldo se integrara con copias de las credenciales de electores, pues conforme al principio de certeza era indispensable garantizar que la incorporación de un candidato adicional cuenta con un apoyo incontrovertible, sin que pudiera estimarse que bastara con mencionar los datos de identificación de las credenciales, como ocurre con el caso de los partidos políticos (SCJN, 2014a, p. 251).

En lo relativo al cómputo de un solo apoyo en los casos de ciudadanos que hubieran expresado apoyos para dos o más candidatos (a. 385, p. 2, g), la Suprema Corte estimó que no se advertía que violara la libertad de los ciudadanos de decidir a quién brindarían su apoyo porque no se adopta su última postura ni se les requiere para que la aclaren, pues:

“(...) dada la participación de la candidatura independiente para una sola elección, sólo debe considerarse una única oportunidad de pronunciarse a favor de uno o de otro aspirante a participar como candidato independiente, y por ello, en cualquier caso debe ser la primera opción la única válida para tomarse en cuenta, sin que proceda adoptar una posterior opción, porque no se trata de una afiliación permanente, sino un mero respaldo coyuntural que no coloca al ciudadano que la formula en calidad de militante ni de otra categoría que se le parezca, por lo que tampoco hace falta convocarlo a disolver la duda que generó su cambio de opinión” (SCJN, 2014a, p. 252).

Además, la Suprema Corte consideró que no había a favor del ciudadano un derecho político que se viera lesionado con la atribución de la autoridad para determinar una sola de las opciones, porque “(...) de lo único que se trata es de que dicho respaldo tenga objetividad y no de que se multiplique indiscriminadamente” (SCJN, 2014a, p. 253) y abundó:

En efecto, cuando la Constitución Federal no establece un derecho político en forma expresa, ni implícitamente se deduce de otros en forma directa, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad de configuración normativa para diseñar la manera conforme la cual han de ser decididas las diversas incidencias que pudieran acontecer dentro de los procesos electorales, pues es por demás frecuente que existan numerosas situaciones imprevistas a nivel constitucional que reclaman ser reguladas en aras de la seguridad jurídica, teniéndose que optar, las más de las veces también, por alguna que ofrezca solución al problema, pero que sin embargo

deje fuera otras posibilidades que igualmente pudieran haber garantizado la misma precisión en la interpretación de la ley, las cuales si no fueron las elegidas, tampoco puede demandarse que se acojan como si hubieran sido la mejor elección, toda vez que si no existe un derecho constitucional que obligue al legislador a ello, mucho menos puede reclamarse una preferencia por alguna de esas otras opciones. (SCJN, 2014a, p. 253)

Respecto a esta conclusión, el ministro Alfredo Gutiérrez expresó su disenso respecto a la mayoría, al considerar que el artículo 385, párrafo 2, inciso g), de la LGIPE no superaba un análisis estricto de constitucionalidad, ya que a pesar de que acredita un fin constitucionalmente legítimo, como es el de que el aspirante a candidato independiente goce de una verdadera representación, la norma no resultaba idónea ni proporcional. Al respecto, apuntó (Gutiérrez Ortiz Mena, 2014, pp. 23–24):

87. La norma reclamada regula la manifestación de apoyo ciudadano como si fuera la emisión de un voto, nulificando su efecto si se asigna a dos o más aspirantes a candidato independiente, pasando por alto que en realidad se trata del ejercicio de un derecho humano interrelacionado como es el de libertad de expresión y la participación democrática indirecta. A través de este tipo de manifestación de apoyo a un aspirante a candidato independiente, la persona en cuestión en realidad está haciendo pública una idea, ideología, postura política, social, económica o de cualquier otra índole que se encuentra respaldada por un determinado aspirante, con el objetivo de que esos idearios lleguen a materializarse en una candidatura y que puedan ser conocidos por otras personas a través del proceso de elección popular para la consecución del cargo público.

88. Así, si se le concede a una persona la oportunidad para manifestar sus ideas, ideologías o posturas y, por ende, su respaldo a cierto aspirante a candidato independiente que las represente, la propia normatividad no puede anular los efectos de esa expresión bajo el simple argumento de que la persona la ejerció en dos ocasiones. Se insiste, no se está ante la presencia de un voto, se trata del ejercicio de una manifestación ideológica o política que tiene como interés que ese ideario representado por otra persona tenga la oportunidad de acceder a un cargo público, el cual puede ser múltiple. Un ciudadano puede compartir varias posturas de distintos aspirantes que quisiera ver materializadas en candidaturas, para llegado el momento oportuno decidirse por una de ellas de manera definitiva.

89. Dicho de otra manera, la restricción a este tipo de manifestación de respaldo debe obedecer a una de carácter imperioso, que cumpla con las características de máxima idoneidad y proporcionalidad, al estar relacionada

consecuencialmente con la libertad de expresión. En ese sentido, la norma reclamada, aunque tiene un fin legítimo, impone medidas que no son las más idóneas para la consecución del mismo. Anular por completo el efecto de la segunda manifestación ideológica o política de apoyo a un aspirante, provoca que el propio fin de la norma quede sin sentido.

90. Cabe destacar que podría argumentarse que no existe una afectación a la libertad de expresión, porque se permite a la persona manifestar su apoyo; lo que se invalida es su efecto. No obstante, a mi consideración, de qué sirve la posibilidad de que el Estado consienta a una persona respaldar a otra a través de su manifestación ideológica o política, si al final de cuentas no le dará ninguna utilidad a esa conducta. El respeto y protección de los derechos humanos no se circunscribe a la no interferencia en su ejercicio, sino a la toma de las medidas necesarias para que las conductas efectuadas al amparo de esos derechos tengan una protección jurídica.

Como se puede observar, la obligación impuesta a los aspirantes de obtener el respaldo ciudadano sugiere la idea de un derecho concomitante reconocido a quien determine externarlo, cuya naturaleza y alcances, atendiendo al alcance de los conceptos de invalidez, fue vislumbrado, pero no pudo ser materia de un análisis acorde con su importancia.

4.1.5 Estudio practicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La participación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puede diferenciarse en dos categorías: la primera, cuando actúa como órgano de opinión; y, la segunda, cuando resuelve las controversias que se someten a su jurisdicción.

Tratándose del primer caso, desde el 22 de noviembre de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante el procedimiento y por conducto del ministro instructor, podrá solicitar la opinión que formule la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, según lo previene el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General de la República.

En cambio, cuando actúa como órgano jurisdiccional y especialmente, desde la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de

noviembre de 2007, al resolver las controversias en materia electoral que se le planteen, podrá incluso inaplicar al caso concreto la ley electoral que se considere contraria a la Constitución Federal, en términos del artículo 99, párrafo sexto, de esa propia Ley Fundamental.

Sobre este punto, es necesario aclarar que, desde el año 2012 en que se reconocieron las candidaturas independientes al 31 de octubre de 2018, todas las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia de candidaturas independientes en los ámbitos local y federal, han resuelto un total de 2,035 asuntos, de los cuales se han seleccionado y sólo se citarán en este documento, aquéllos que resultan relevantes y, por ende, significativos para el desarrollo de la presente investigación.

4.1.5.1 Opinión de la Sala Superior en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas: SUP-OP-3/2014

Ahora bien, con motivo de la interposición de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la ministra ponente, solicitó opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual fue emitida el 2 de julio de 2014 (TEPJF, 2014a), la cual, en relación con los temas materia de la presente investigación, expresó las consideraciones siguientes:

a) Respecto de la inconstitucionalidad de los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 369 de la LGIPE, opinó que la existencia de plazos diferenciados para el cumplimiento de requisitos para la conformación de un nuevo partido, en contraposición con los plazos otorgados para que un aspirante cumpla con los requisitos para ser registrado de manera independiente, no rompe con el principio de equidad rector de todo proceso electoral, porque se trata de figuras jurídicas diferentes; ello, porque tratándose de candidatos independientes, el registro es la única finalidad, en tanto que el caso de los partidos políticos se busca promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

b) En lo relativo a la validez de los porcentajes de las cédulas de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, previstos en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 371 de la LGIPE, la Sala Superior opinó que eran conformes a la Constitución Federal, destacando que realizar una comparación entre los requisitos para obtener una candidatura independiente y los establecidos para constituir un partido político era incorrecta, pues se trataba de instituciones jurídicas diferentes, que responden a una lógica constitucional diversa.

Sentado lo anterior, la Sala Superior opinó que el mecanismo adecuado para determinar si los requisitos resultan excesivos o desproporcionados debía hacerse a través de un test de proporcionalidad, en el que se evaluara si los porcentajes previstos por el legislador para el registro de candidaturas independientes aseguraban su representatividad, autenticidad y competitividad en los procesos comiciales.

Igualmente, señaló que el Poder Reformador de la Constitución había conferido al legislador un amplio margen de delegación, en el entendido de que no podría actuar libérrimamente y de que la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte, no establecen un parámetro en relación con el apoyo mínimo que requiere para ser registrado como candidato independiente.

Al aplicar el test de proporcionalidad a la norma en cuestión, la Sala Superior concluyó que los requisitos inherentes a los porcentajes de apoyo ciudadano son razonables y proporcionales; no se traducen en un obstáculo insuperable para que la ciudadanía ejerza su derecho a ser votado en la modalidad de la candidatura independiente y permiten que pueda gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse, apoyándose en las valoraciones siguientes:

- Prevención legal, se cumple en tanto que los porcentajes exigidos constituyen un requisito previsto en ley, en sentido formal y material, al tratarse de disposiciones producto de un proceso legislativo.

- La norma responde a un fin legítimo, pues consiste en exigir a quien pretenda alcanzar una candidatura independiente parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social, lo que justifica el acceso a prerrogativas y genera condiciones de equidad en la contienda, pues de la misma forma que en que se exige a los partidos políticos cierto número de militantes para constituirse, al candidato independiente se le pide determinado número de apoyos, con el objetivo, en ambos casos, de que los contendientes posean una determinada fuerza electoral.
- La medida es idónea y necesaria ya que establecer un apoyo ciudadano o respaldo social es una exigencia que permite la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes, evitando trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro como candidato independiente. Ello responde a una necesidad imperiosa en una sociedad democrática, porque evita la fragmentación del voto ciudadano en tantos candidatos independientes como se quiera en porcentajes mínimos o demasiado flexibles.
- Por cuanto hace a la proporcionalidad en sentido estricto, la estimó acreditada en tanto no afecta, suprime, ni restringe el derecho de ser votado en calidad de candidatos independientes, pues se busca que tengan una oportunidad real y efectiva de participar en la contienda electoral y se asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos independientes que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.

c) En relación con el requisito de aportar copias de la credencial de elector previsto en el artículo 385, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Sala Superior estimó que el precepto impugnado era contrario a la Constitución, ya que establecía un requisito que resultaba desproporcionado y afectaba el núcleo esencial de los derechos los ciudadanos a ser votado y de ser registrado como candidato de manera independiente a los partidos políticos.

Dicho posicionamiento coincidió con el que la Sala Superior había venido sosteniendo en el sentido de que la copia simple de la credencial para votar no constituía, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes, además de que la medida adoptada no era la más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles porque el Instituto Nacional Electoral, era la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral, por lo que contaba con elementos y mecanismos menos lesivos, para confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban las cédulas de apoyo ciudadano.

d) Respecto a la disposición que establece que en el caso de que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada, prevista en el artículo 385, párrafo 2, inciso g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Sala Superior estimó que era constitucional porque garantizaba que un aspirante a candidato independiente contara de manera efectiva con el apoyo mínimo exigido para cada cargo de elección popular, lo que, a su vez, aseguraba la existencia de condiciones generales de equidad entre la totalidad de contendientes, en el sentido de que todos los registros de candidaturas fueran el reflejo de la voluntad de la ciudadanía.

Al respecto, la Sala Superior abundó sobre el tema, argumentando que la finalidad de esta norma era acreditar que un candidato cuente con el respaldo ciudadano mínimo y suficiente que permita inferir que se trata de una auténtica opción política en una contienda electoral, así como garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el soporte de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los candidatos de partidos políticos, finalidades que no se lograrían, si se permitiera a un mismo ciudadano suscribir cédulas de apoyo a favor de más de un aspirante a candidato independiente.

Para terminar, sostuvo que el derecho de los ciudadanos a apoyar a los aspirantes a candidatos independientes para un mismo cargo de elección popular, se agota en el momento en que suscriben la primera cédula de apoyo a favor de uno de ellos, sin que exista posibilidad jurídica de que puedan emitir un distinto apoyo adicional o en sustitución del primero, para otro aspirante, pues ello implicaría falsear el respaldo mínimo ciudadano que debe tener cada uno de ellos para ser una opción política real.

4.1.5.2 Casos contenciosos

Otra fuente de información sumamente importante para esta investigación, es la que procede de la actividad jurisdiccional de las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que tienen a su cargo la solución de los asuntos contenciosos derivados de la aplicación de las leyes electorales.

Enseguida, se hace referencia a una selección de casos en los que fueron motivo de impugnación diversos aspectos relacionados con el requisito del apoyo ciudadano.

4.1.5.2.1 Recursos de apelación interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano y juicio ciudadano presentado por Mariana De Lachica Huerta

El 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG273/2014 con el que emitió los *Criterios aplicables, el modelo único de Estatutos y la Convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015*.

Inconformes con diversos tópicos de este Acuerdo, en particular, con la determinación de publicar datos de los ciudadanos que otorgaran apoyo a los aspirantes a candidatos independientes y la obligación de presentar copias de sus credenciales para votar, los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento

Ciudadano interpusieron sendos recursos de apelación que quedaron identificados con las claves SUP-RAP-203/2014 y SUP-RAP-213/2014; de igual manera, la ciudadana Mariana De Lachica Huerta promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano⁸⁶ que se registró con la clave SUP-JDC-2782/2014. Los tres medios de impugnación fueron resueltos en forma acumulada por la Sala Superior en sentencia fechada el 10 de noviembre de 2014 (TEPJF, 2014b).

En la sentencia, la Sala Superior determinó que la determinación de publicar una lista con los nombres de los ciudadanos que apoyaran una candidatura independiente, contenida en el Acuerdo impugnado, no superaba el test de proporcionalidad, conforme a lo siguiente:

(i) no satisfacía el principio de idoneidad, toda vez que la publicidad del nombre completo, distrito electoral de residencia y vinculación política de una persona que exprese su apoyo a un candidato independiente, no contribuye a alcanzar ningún fin constitucional legítimo y ello era una intromisión indebida a la vida privada de las personas, porque dichos conceptos constituyen datos sensibles a la luz de lo establecido en la Constitución Federal y en las leyes aplicables;

(ii) la medida no era necesaria en virtud de que la publicidad del nombre de las personas que apoyan a una candidatura ciudadana, no resultaba la más benigna en relación con el derecho que pudiera afectarse, habida cuenta que la verificación del respaldo que obtenga una candidatura independiente, correspondía a la propia autoridad administrativa electoral, sin que fuera necesaria la publicación de los datos de los ciudadanos que brindan su apoyo; y,

(iii) tampoco satisfacía el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que la medida impuesta generaba una afectación a las personas que den su apoyo a un candidato independiente, ya que al establecerse una exigencia de que se

⁸⁶ En lo sucesivo, se denominará al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de la competencia de las autoridades federales como juicio ciudadano federal y a los juicios equivalentes de la competencia de las autoridades estatales o de la Ciudad de México como juicios ciudadanos locales.

publicitaran su nombre completo, distrito electoral y opinión política, hacía que pudiera verse violentada la privacidad de esas personas que únicamente pretendían apoyar a otro ciudadano para registrarse como candidato independiente.⁸⁷

Por otra parte, en la sentencia se declararon inoperantes los agravios relativos al tema de presentar copia de la credencial para votar de los ciudadanos que otorgaran su respaldo a candidatos independientes, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre la validez del precepto que establecía esta obligación (a. 385, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

4.1.5.2.2 Caso de Manuel Jesús Clouthier Carrillo (1)

El ciudadano Manuel Jesús Clouthier Carrillo promovió juicio ciudadano federal en contra del Acuerdo número INE/CG273/2014, por el que se emitieron los *Criterios aplicables, el modelo único de Estatutos y la Convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015*, para combatir la exigencia de capturar los datos de todos y cada uno de los ciudadanos que lo llegaran a respaldar, a través del módulo de candidatos independientes del Sistema de Registro de Precandidatos y Candidatos, el tope máximo de gastos de campaña y la obligación de entregar copias simples de las credenciales para votar de los ciudadanos que respaldaran su candidatura.

El juicio se tramitó con el número SUP-JDC-151/2015 y fue resuelto mediante sentencia de la Sala Superior del 21 de enero de 2015, en la que determinó que el requisito de capturar los datos de los ciudadanos que expresaran su apoyo en el sistema informático no satisfacía el test de proporcionalidad, en virtud de que:

⁸⁷ El criterio sustentado en esta sentencia dio lugar a la Tesis IV/2015 de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE”.

(i) No satisfacía el principio de idoneidad, ya que capturar los datos de todos y cada uno de los ciudadanos que respaldaran las candidaturas independientes con su firma de apoyo no constituía, por sí mismo, un requisito establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que requerir una transcripción por parte de aquél ciudadano que pretendiera ser registrado como candidato independiente, podría conllevar al error en la transcripción y captura de los datos requeridos.

(ii) Tampoco se satisfacía el principio de necesidad, porque la medida no era la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles, porque el INE ya contaba con la información que serían insertada en los formatos que el INE pretendía que fueran requisitados.

(iii) Igualmente, no se satisfacía el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que el requisito impuesto, si bien respondía al fin que se pretende tutelar, también generaba una afectación al ciudadano, al establecerse una exigencia que resultaba de difícil cumplimiento, ya que los ciudadanos no cuentan con los recursos humanos necesarios para poder cumplimentar dicha norma ni reciben financiamiento de carácter público para la obtención del apoyo ciudadano.⁸⁸

Finalmente, respecto del requisito de exhibir copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que apoyaren la candidatura independiente, la Sala Superior lo declaró inoperante, en virtud de que ese tema ya había sido resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas (TEPJF, 2015a).

⁸⁸ El criterio contenido en esta sentencia dio lugar a la Tesis III/2015 de rubro: "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES DESPROPORCIONAL EXIGIR A LOS ASPIRANTES A UNA DIPUTACIÓN LA CAPTURA DE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE LOS RESPALDEN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMÁTICO".

4.1.5.2.3 Casos de Jorge Eduardo Pascual López y otros.

En el marco del proceso para la elección de Diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México 2015-2016, el Instituto Nacional Electoral negó el registro como candidatos independientes a diversos ciudadanos que no alcanzaron el 1% de apoyos ciudadanos, quienes presentaron juicios ciudadanos federales que se sustanciaron ante la Sala Superior.⁸⁹

Las sentencias respectivas fueron emitidas en forma individual el 27 de abril de 2016 y, en todas, la Sala Superior determinó que se había violado la garantía de audiencia de los aspirantes, en tanto que la autoridad no hizo de su conocimiento, de manera clara, objetiva e identificable, las cédulas que no cumplían con las exigencias previstas en la normativa aplicable; en consecuencia, revocó los acuerdos que negaron el registro y ordenó que se notificaran a los interesados las inconsistencias para que, en un plazo de 48 horas, las subsanaran (TEPJF, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2016f, 2016g, 2016h, 2016i, 2016j, 2016k, 2016l, 2016m, 2016n, 2016o).

4.1.5.2.4 Casos de Martha Patricia Patiño Fierro y otros

El 4 de mayo de 2016, el Instituto Nacional Electoral emitió varios acuerdos en los que determinó negar, a distintos ciudadanos, su registro como candidatos independientes a diputados a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en virtud de que, no obstante que se les había concedido el plazo para subsanar

⁸⁹ Juicios ciudadanos federales: SUP-JDC-1550/2016 (Jorge Eduardo Pascual López); SUP-JDC-1551/2016 (Ricardo Andrés Pascoe Pierce y Facundo González Bárcenas); SUP-JDC-1553/2016 (Eliseo Rosales Ávalos); SUP-JDC-1556/2016 (Juan Martín Sandoval De Escurdia y Valentín De La Rosa Sánchez); SUP-JDC-1557/2016 (Nazario Norberto Sánchez); SUP-JDC-1558/2016 y acumulados (Blanca Iveth Mayorga Basurto y otros); SUP-JDC-1559/2016 (Sabino Galindo Palma y Jovanny Álvarez Barrientos); SUP-JDC-1560/2016 (Marco Antonio Rascón Córdova); SUP-JDC-1561/2016 (Ana Zeltzin Zitlalli Morales Flores); SUP-JDC-1562/2016 (Humaya Valeria Hernández Grijalva); SUP-JDC-1564/2016 y SUP-JDC-1568/2016 acumulados (Enrique Pérez Correa y Esther Silvia Sánchez Barrios); SUP-JDC-1565/2016 (Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez); SUP-JDC-1566/2016 (Natalia Eugenia Callejas Guerrero); SUP-JDC-1567/2016 (Alexis Emiliano Orta Salgado); y SUP-JDC-1570/2016 (Álvaro Luna Pacheco y Edith Cruz Hernández).

errores e inconsistencias, no cumplieron con el requisito relativo a exhibir el porcentaje de respaldos ciudadanos establecidos en la legislación.

Inconformes con lo anterior, diversos ciudadanos interpusieron diez juicios ciudadanos federales que se resolvieron en forma acumulada por la Sala Superior el 16 de mayo de 2016,⁹⁰ en el sentido de revocar los acuerdos reclamados y ordenar a la autoridad responsable el registro de los promoventes como candidatos independientes, así como incluir sus nombres en las boletas de la elección y otorgarles las prerrogativas correspondientes.

El argumento central de la Sala Superior consistió en que, no obstante que se había ordenado en juicios anteriores que pusiera en conocimiento de los impugnantes las inconsistencias encontradas en los apoyos para efecto de que las subsanaran en un plazo de 48 horas, no fue posible que la autoridad garantizara efectivamente el derecho de audiencia de los ciudadanos, ya que debía precisar en forma individualizada los respaldos que estimara podían ser rechazados, resultando que el plazo otorgado resultó muy abreviado para realizar las aclaraciones respectivas, lo cual se tradujo en una dificultad material y jurídica para efectuar una revisión idónea que dotara de certeza al procedimiento de verificación.

En tal virtud, la Sala Superior estimó que dado que los impugnantes presentaron un universo de respaldos superior al exigido en la normatividad y que un número importante de los respaldos presentaron inconsistencias en su captura, lo conducente para garantizar el derecho de participación política de los actores era reconocer sus candidaturas para contender en la elección de los diputados constituyentes y, por tanto, ordenó otorgarles el registro respectivo (TEPJF, 2016p).

⁹⁰ Juicios ciudadanos federales: SUP-JDC-1593/2016 (Martha Patricia Patiño Fierro); SUP-JDC-1596/2016 (Elsa Guadalupe Conde Rodríguez); SUP-JDC-1598/2016 (Jorge Eduardo Pascual López); SUP-JDC-1600/2016 (Álvaro Luna Pacheco y Edith Cruz Hernández); SUP-JDC-1601/2016 (Juan Martín Sandoval de Escordia y Valentín de la Rosa Sánchez); SUP-JDC-1602/2016 (Blanca Iveth Mayorga Basurto y María del Carmen Díaz Hernández); SUP-JDC-1603/2016 (Alexis Emiliano Orta Salgado); SUP-JDC-1604/2016 (Natalia Eugenia Callejas Guerrero); SUP-JDC-1605/2016 (Ana Zeltzin Zitlalli Morales Flores); y SUP-JDC-1606/2016 (Alejandro de Santiago Palomares Sáenz).

4.1.5.2.5 Caso de Carlos Antonio Mimenza Novelo (1)

El 8 de noviembre de 2017, el ciudadano Carlos Antonio Mimenza Novelo, en su carácter de aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República, presentó ante el Instituto Nacional Electoral una solicitud de autorización de excepción para recabar el apoyo ciudadano mediante cédula impresa en municipios y localidades de muy alto y alto grado de marginación y rezago social en los Estados de Chiapas, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Campeche.

La autoridad electoral dio contestación en el sentido de negar la petición del ciudadano, por lo que éste promovió juicio ciudadano federal que se registró con la clave SUP-JDC-1074/2017.

La Sala Superior determinó que lo alegado por el impugnante era infundado, en virtud de que basó su petición únicamente en los índices y parámetros de marginación publicado por el Consejo Nacional de Población, pero no expresó argumentos ni aportó evidencia de que él o sus auxiliares estuvieran enfrentando impedimentos que hicieran materialmente imposible el uso de la aplicación móvil, derivado de condiciones de marginación o vulnerabilidad; por tal motivo, confirmó el acto reclamado (TEPJF, 2017b).

4.1.5.2.6 Caso de Carlos René Paredes Peña y otros

El 25 de septiembre de 2017, la Sala Superior resolvió los expedientes SUP-JDC-841/2017 y acumulados,⁹¹ en los que se cuestionaron los *“Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el Registro de Candidaturas Independientes a Cargos Federales de Elección Popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”* aprobados por el Consejo General del INE, concretamente, porque en dicho instrumento se creó una aplicación móvil para recabar los apoyos ciudadanos, cuestión que, según los impugnantes, rebasaba la

⁹¹ Los juicios acumulados son: SUP-JDC-845/2017 a SUP-JDC-848/2017, SUP-JDC-850/2017, SUP-JDC-853/2017, SUP-JDC-854/2017, SUP-JDC-855/2017, SUP-JDC-857/2017 a SUP-JDC-863/2017, SUP-JDC-868/2017 y SUP-JDC-869/2017.

facultad reglamentaria del INE e introducía un requisito adicional a los establecidos en el artículo 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de que el acuerdo impugnado no cumplía con los parámetros de idoneidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales.

Así mismo, los impugnantes aseveraron que la aplicación móvil constituía una carga excesiva y desproporcionada para la ciudadanía, debido a que sólo funcionaba con equipos electrónicos de gama alta y, que el requerimiento de que a las cédulas de respaldo se les anexara o tomara fotografía de todas las credenciales para votar de las personas que brindaran su apoyo, resultaba desproporcionado frente al derecho a ser votado.

La Sala Superior confirmó el acto impugnado, justificando, entre otras cuestiones, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral cuenta con las atribuciones suficientes para regular lo relativo a la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano, al ser el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de los requisitos por parte de la ciudadanía que aspire a obtener una candidatura independiente y que la aplicación móvil no era un requisito adicional, sino que se trataba de un mecanismo de obtención del apoyo ciudadano, y los datos que se recaben a través de él, únicamente sustituían el mecanismo tradicional de recolección de las cédulas de respaldo y la copia de la credencial para votar exigidas por la Ley, esto es, ya no será necesario que los aspirantes presenten tales documentos físicamente (TEPJF, 2017a, pp. 36–37).

También concluyó que la aplicación móvil superaba el test de proporcionalidad porque: (i) perseguía un fin legítimo que era facilitar a los aspirantes a candidatos independientes la acreditación de las cédulas de respaldo ciudadano y por sí misma no constituía un obstáculo insuperable que implicara la negación del ejercicio del derecho; (ii) era idónea para poder garantizar que todos los contendientes de los procedimientos electorales acreditaran que contaban con el respaldo de una base social que los presentara como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por entidades de interés público integrados por ciudadanos

organizados; *(iii)* cumplía con el requisito de necesidad porque los actores no brindaron argumentos orientados a evidenciar posibles alternativas más benéficas o menos intrusivas respecto al derecho humano que sean, por lo menos, igualmente idóneas que las implementadas en los Lineamientos impugnados; y *(iv)* la medida era proporcional en sentido estricto porque no sólo no restringe el ejercicio de los derechos humanos de los aspirantes a candidaturas independientes, sino que los potencia al facilitar la obtención y registro de los respaldos ciudadanos (TEPJF, 2017a, pp. 42–58).

4.1.5.2.7 Caso de Wendolin Gutiérrez Mejía

El 16 de noviembre de 2017, la ciudadana Wendolin Gutiérrez Mejía, aspirante a candidata independiente a Presidenta de la República, solicitó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE la autorización de cédula física de papel o del método tradicional en los 400 municipios catalogados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal como municipios integrantes del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013.

La autoridad responsable, dio contestación a la solicitud en el sentido de que el régimen de excepción se circunscribía a 283 municipios relacionados en un listado y no había lugar a aplicarlo en los 117 municipios restantes; contra esa respuesta, la ciudadana Wendolin Gutiérrez Mejía promovió juicio ciudadano federal que quedó radicado con el número SUP-JDC-1101/2017 ante la Sala Superior.

En la sentencia, dictada el 7 de diciembre de 2017, se consideró infundado el planteamiento de la impugnante porque la relación de los 400 municipios incluidos en el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre se determinó con base en estudios y diagnósticos elaborados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en tanto que los 283 municipios incluidos en la respuesta del INE se seleccionaron a partir de los índices de marginalidad proporcionados por el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de tal manera que no era factible tomar en cuenta un

documento emitido por el Ejecutivo Federal en un contexto de política pública con el fin de abatir la pobreza alimentaria, para incluir los municipios en la relación de los que tienen alta marginación para efectos de la aplicación del régimen de excepción para recolectar el apoyo ciudadano a partir de la aplicación móvil correspondiente (TEPJF, 2017c).

4.1.5.2.8 Caso de Víctor Manuel Amezcua Arista

El 14 de febrero de 2018, el Consejo General del INE aprobó el dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas a una diputación federal, en el que determinó que el ciudadano Víctor Manuel Amezcua Arista no reunió el porcentaje de apoyo ciudadano requerido en la normativa.

Inconforme con esa determinación, el ciudadano interpuso juicio ciudadano federal que inicialmente fue radicado ante la Sala Regional con sede en Toluca; sin embargo, la Sala Superior ejerció respecto de este asunto su facultad de atracción por estimar que se colmaban los requisitos de importancia y trascendencia (TEPJF, 2018a). El juicio quedó radicado con el número de expediente SUP-JDC-98/2018 y se resolvió el 22 de marzo de 2018.

En la sentencia, la Sala Superior examinó la constitucionalidad del artículo 40, inciso d) de los *“Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018”* en el que se dispone que no se validarían los registros en los que aparecieran fotografías de las credenciales para votar en blanco y negro, en lugar de la fotografía a color que se podía capturar con la aplicación móvil.

La Sala Superior determinó avalar la disposición antes indicada, porque la presentación del original de la credencial de elector y la firma asentada en el dispositivo móvil, son elementos esenciales que al conjuntarse dan certeza sobre la voluntad de los ciudadanos; además, estimó que es razonable y acorde con las

finalidades de la ley electoral, porque este mecanismo brinda certeza sobre la presentación de la credencial para votar en original, respecto de la presencia física del ciudadano ante el auxiliar o gestor y de su consentimiento implícito para otorgar el respaldo. Por lo contrario, las capturas de fotocopias de las credenciales de elector generarían que no se pudiera tener certeza de que los aspirantes se apersonaron frente al ciudadano para solicitar el apoyo o, incluso, un posible uso irregular de información de los ciudadanos sin su consentimiento (TEPJF, 2018b).

4.1.5.2.9 Caso de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón

Los días 29 de marzo y 4 de abril de 2018, el ciudadano Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en su carácter de aspirante a candidato independiente a la presidencia de la República, presentó dos demandas de juicio ciudadano federal contra los acuerdos del Consejo General del INE en los que se determinó que, como dicho ciudadano no había reunido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido en la legislación de la materia, se le negó el registro respectivo.

Los juicios se radicaron ante la Sala Superior con los números SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018, y fueron resueltos en forma acumulada en sentencia dictada el 9 de abril de 2018, en la que determinó revocar los acuerdos impugnados y tener por acreditado el requisito consistente en haber reunido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para la candidatura independiente a la presidencia de la República.

En la resolución, la Sala Superior estimó que en el proceso de revisión de los apoyos presentados por el ciudadano se observaron diversas irregularidades, entre otras, que la autoridad electoral no informó de las causas de irregularidad que asociaba a los folios de los apoyos inconsistentes, para que pudiera preparar sus defensas y, en su caso, ofrecer las pruebas que estimara pertinentes; tampoco determinó con el actor cuáles apoyos eran subsanables y cuáles no, ni fundó y motivó de manera las causas por las que, a pesar de lo expresado por el interesado, no era posible subsanar los apoyos que finalmente consideró inválidos, así como

no permitió que el aspirante revisara los apoyos que no fueron verificados en la etapa preliminar.

Para la Sala Superior, las inconsistencias indicadas afectaron de manera trascendente el derecho de audiencia del aspirante, lo que llevó a revocar los acuerdos impugnados y a efecto de proveer una reparación integral, determinó que el fallo debía colmar la pretensión del actor, consistente en obtener el registro como candidato independiente, basándose en los conceptos de confianza legítima, validación del apoyo ciudadano y apariencia del buen derecho.

Respecto del concepto de confianza legítima se expresó que la autoridad responsable había determinado que, del total de registros captados por el aspirante, 1'209,607 se encontraban en la lista nominal, lo que generó en la esfera jurídica del actor una confianza legítima de que ese universo de firmas había sido validado, lo que le generó una expectativa razonable de que había obtenido el porcentaje requerido para la concesión del registro.

Finalmente, por lo que hace a la validación del apoyo y apariencia del buen derecho ciudadano, la Sala Superior aludió a que aun descontando los apoyos invalidados por la autoridad electoral, subsistieron 849,937 registros que representaban el 98.08% del total que se requería (866,593), de donde se derivaba la presunción y apariencia del buen derecho en el sentido de que, de haberse revisado los restantes, el inconforme habría alcanzado el umbral previsto en la ley (TEPJF, 2018c).

4.1.5.2.10 Caso de Armando Ríos Piter

El 16 de marzo de 2018, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE comunicó al ciudadano Armando Ríos Piter los resultados de la verificación a los apoyos ciudadanos que exhibió en su carácter de aspirante a la candidatura independiente a la Presidencia de la República, otorgándole un plazo de 5 días para que manifestara lo que a su derecho conviniera; el 23 de marzo siguiente, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo en el que, entre otras cuestiones,

determinó que dicho ciudadano no alcanzó el umbral de apoyos requerido en la legislación.

Disconforme con la anterior determinación, el ciudadano en cita promovió sendos juicios ciudadanos federales que se sustanciaron ante la Sala Superior con los números SUP-JDC-161/2018 y SUP-JDC-192/2018 y se resolvieron en forma acumulada en sentencia del 9 de abril de 2018.

En la ejecutoria, la Sala Superior determinó fundado el agravio relativo a que se violó la garantía de audiencia del aspirante durante el proceso de revisión de los apoyos ciudadanos, en particular, porque la autoridad no debió esperar hasta la etapa de revisión final para conceder cinco días al ciudadano para que pudiera realizar las manifestaciones que considerara pertinentes, dado que ello era materialmente imposible puesto que el universo de registros a revisar era de 906,417, los cuales podrían haberse revisado paulatinamente desde el 15 de octubre de 2017, fecha en que inició el plazo para recabar los apoyos.

Consiguientemente, para reparar la garantía violada al accionante, la Sala Superior determinó que la autoridad electoral debería proporcionarle todos los elementos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo la verificación de los registros inconsistentes en un plazo de 10 días, contado a partir de la notificación de la ejecutoria (TEPJF, 2018d).

4.1.5.2.11 Otros casos

Enseguida, se presenta una relación de asuntos vinculados al tema de la obtención de apoyo ciudadano para candidaturas independientes correspondientes al ámbito federal. En cada caso, se expresan los datos del expediente y justiciable, la fecha de resolución, las autoridades señaladas como responsables y el sentido de la resolución.

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SUP-JDC-1005/2017	Gloria Elizabeth González Dávalos	30/10/2017	Consejo General y Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y	Uso de la aplicación móvil	Confirma el acuerdo reclamado

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
			Partidos Políticos, Ambos del INE		
SUP-JDC-1019/2017	Alberto Murillo Ramírez	06/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE y otro	Negativa del régimen de excepción	Acuerdo de competencia
SUP-JDC-1021/2017	Gloria Lucina Balderas González	07/11/2017	Consejo General del INE	Inconsistencias en la aplicación móvil	Acuerdo de competencia
SUP-JDC-1039/2017 y acumulados	Sigfrido Torres Castillo y otros	29/11/2017	Consejo General del INE	Combaten aspectos de la aplicación móvil	Se desecha de plano
SUP-JDC-1047/2017	Leonardo Daniel Kumul Salazar	24/11/2017	Consejo General del INE	Impugna los Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a los cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal 2017-2018	Se desecha de plano por falta de interés jurídico
SUP-JDC-1048/2017	Francisco Javier Rodríguez Espejel	16/11/2017	Consejo General del INE	Errores y fallas de la aplicación móvil y exigencia del 1% de porcentaje de respaldo ciudadano.	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-1053/2017	Pedro Ferriz de Con	29/11/2017	Consejo General del INE	Negativa de abrir la aplicación móvil para la captación de apoyo ciudadano en favor de aspirantes a candidatos independientes y al rechazo de crear una Comisión Temporal para la comunicación entre el Instituto Nacional Electoral y los aspirantes	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-1059/2017	José Francisco Flores Carballido	24/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE	Verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para ser registrado como candidato independiente a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como la omisión del INE de dar respuesta a dos escritos que presentó a los cuales denominó de queja y denuncia	Se desecha la demanda por extemporánea
SUP-JDC-1066/2017	Federico Cánovas Gómez Urquiza, en representación de Marco Ferrara Villarreal	24/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE	Recaudación de firmas de apoyo en cédula física, en las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca y Veracruz.	Se desecha la demanda por falta de legitimación del actor
SUP-JDC-1069/2017	Ma. de Jesús Patricio Martínez	29/11/2017	Consejo General del INE	Implementación y fallas en el uso de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano	Se confirma el acuerdo impugnado

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SUP-JDC-1072/2017	Fernando Poo Mayo, en representación de Margarita Esther Zavala Gómez Del Campo	24/11/2017	Secretario Ejecutivo del INE	Solicitud de instalar equipos electrónicos en las Juntas Locales, Distritales y módulos de atención del referido Instituto, así como en los Organismos Públicos Locales Electorales, para que la ciudadanía brinde su apoyo en favor de los aspirantes a candidaturas independientes	Se desecha de plano, toda vez que se actualiza el supuesto de notoria improcedencia ante la falta de acto impugnado
SUP-JDC-140/2018	Pedro Ferriz de Con	29/03/2018	Consejo General del INE	Nulidad de la etapa de captación del apoyo ciudadano.	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-1586/2016	Martha Patricia Patiño Fierro	16/05/2016	Consejo General del INE	Negativa de registro por no acreditar el porcentaje requerido	Se desecha de plano
SUP-JDC-1592/2016	Elsa de Guadalupe Conde Rodríguez	16/05/2016	Consejo General del INE	Negativa de registro por no acreditar el porcentaje requerido	Se desecha de plano
SUP-JDC-16/2018	Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo	08/03/2018	INE	Aplicación para captar el apoyo ciudadano de los aspirantes a la obtención de una candidatura independiente	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-190/2018	José Francisco Flores Carballido	11/04/2018	Consejo General del INE	Irregularidades en el proceso de captación y revisión de los apoyos ciudadanos	Se desecha de plano por inviabilidad de los efectos pretendidos
SUP-JDC-203/2018	Eduardo Santillán Carpinteiro	11/04/2018	Consejo General del INE	Impugna el porcentaje requerido para ser candidato independiente (1%)	Se desecha la demanda respecto de los agravios precisados en la presente resolución y se confirma, en lo que fue materia de impugnación y análisis, el acuerdo impugnado
SUP-JDC-207/2018	Porfirio Moreno Jiménez	11/04/2018	Consejo General del INE	Porcentaje de apoyo e indebida funcionalidad de la aplicación electrónica	Se desecha de plano por inviabilidad de los efectos pretendidos
SUP-JDC-208/2018	Luis Modesto Ponce de León Armenta	11/04/2018	Consejo General del INE	Negativa de solicitud de registro como CI al cargo de Presidente de la República, por no cumplir con el porcentaje de apoyo ciudadano	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-220/2018	Pedro Ferriz de Con	11/04/2018	Consejo General del INE	Aplicación móvil para recabar el porcentaje de apoyo requerido	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-24/2018	Manuel Rojas Alba	07/02/2018	Consejo General del INE	Aplicación para la captura y acopio de firmas de apoyo ciudadano	Se desecha de plano por extemporánea
SUP-JDC-26/2018	Jesús Alí De la Torre	07/02/2018	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE	Impugna el acuerdo de incompetencia respecto a las irregularidades en la aplicación móvil para recabar apoyos ciudadanos en el Estado de Tabasco	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-2808/2014	Mario Antonio Hurtado de Mendoza Batiz	23/12/2014	Consejo General del INE	Requisitos de apoyos ciudadanos; argumentos relacionados con la distribución del financiamiento y tiempos en radio y televisión y	Se confirma el acuerdo impugnado

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
				características que debe reunir el emblema	
SUP-JDC-68/2018	José Francisco Flores Carballido	09/03/2018	Consejo General del INE	Operación de la recolección de apoyo ciudadano a través de la App o aplicación móvil	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-89/2018	Pedro Ferriz de Con	09/03/2018	Consejero Presidente del INE	Anulación de la etapa de obtención de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República.	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-9/2018	Carlos Antonio Mimenza Novelo	24/01/2018	Presidente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, Presidente del Consejo General y Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos Todos del INE	Agregar zonas de excepción para la recopilación de apoyo ciudadano	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-90/2018	Luis Modesto Ponce de León Armenta	09/03/2018	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE	Falta de pronunciamiento respecto a que se ejerza un control de convencionalidad, y se registre como CI	Se confirma el acuerdo impugnado
SUP-JDC-919/2017	Jaime Antonio Rodríguez Martínez	31/10/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos INE	Entre otros, impugna el porcentaje requerido en la norma	Confirma
SUP-JDC-984/2017	Miguel Nava Alvarado	31/10/2017	Consejo General del INE	Impugna diversos aspectos de la aplicación móvil	Confirma
SUP-REC-212/2018	María del Carmen Acosta Jiménez	02/05/2018	Sala Regional Guadalajara	Cuestiona lo resuelto en el expediente SG-JDC-95/2018	Se desecha de plano el recurso por reiterar los agravios formulados en la instancia precedente y porque el único agravio novedoso se refiere a una cuestión de mera legalidad respecto de la cual el recurso de reconsideración es improcedente
SCM-JDC-100/2018	Ileana Isla Moya	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SCM-JDC-106/2018	Luis Javier Robles Gutiérrez	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SCM-JDC-107/2018	José Luis García Frapolli	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SCM-JDC-108/2018	Crispín Barrera Ponce	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SCM-JDC-109/2018	Gerardo Rodolfo Tinajero Villarruel	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SCM-JDC-110/2018	Olivia Rebeca Cebrecos Ruiz	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SCM-JDC-111/2018	Ana María Aguilar Silva	15/03/2018	Consejo General del INE	Procedimiento de verificación del porcentaje de apoyo ciudadano	Se desecha de plano por extemporánea
SCM-JDC-112/2018	Juan Carlos Cabrera Morales	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SCM-JDC-114/2018	Justo Montesinos López	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SCM-JDC-121/2018	Raymundo Vázquez Conchas	28/03/2018	Consejo General del INE	Tener por cumplido el porcentaje de apoyo ciudadano requerido debido a violaciones en el procedimiento de revisión de apoyos ciudadanos	Se declaró fundado por la violación a la garantía de audiencia respecto de 13,910 apoyos registrados como irregulares sobre los que el promovente no pudo alegar.
SCM-JDC-1351/2017	César Daniel González Madrugá	13/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos - INE	Cuestiona la negativa de la aplicación del régimen de excepción para recabar firmas con motivo del sismo del 19 de septiembre	Se consideró infundado porque el actor no explica en forma el fenómeno impidió el correcto funcionamiento de la aplicación móvil e hizo materialmente imposible su uso.

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SCM-JDC-1354/2017	Vidal Baldomero González Olmedo	17/11/2017	Consejo General y Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos - INE	Se queja de fallas en la aplicación móvil y cuestiona el porcentaje de firmas requerido por no ser necesario, idóneo ni proporcional	Respecto de las fallas en la aplicación móvil los alegatos se consideraron inoperantes por ser subjetivas y genéricas; y respecto al requisito de las firmas la Sala determinó estar imposibilitada de pronunciarse dado que la SCJN ya lo había hecho en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas.
SCM-JDC-1355/2017	Jorge Eduardo Pascual López	17/11/2017	Consejo General INE	Controvierte la convocatoria emitida por el CG del INE en específico la de contar con apoyo ciudadano para poder ser registrado	Se desechó la demanda por ser extemporánea
SCM-JDC-140/2018	Arturo García Jiménez	22/03/2018	Consejo General del INE	Inaplicación del porcentaje requerido en la ley para el registro	La SCJN ya se pronunció respecto al tema en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas
SCM-JDC-1627/2017	Martín Serrano García	30/11/2017	Consejo General INE	Pide establecer nuevos plazos para recabar apoyos debido a fallas en la aplicación móvil	Se declara infundada porque el actor no corrobora con pruebas ni refiere las circunstancias de tiempo, modo y lugar de las fallas de la aplicación móvil
SCM-JDC-1628/2017	Ricardo Vázquez Contreras	30/11/2017	Consejo General INE	Negativa del INE a acondicionar en las Juntas Locales y Distritales y módulos de atención ciudadana equipos electrónicos para recabar las firmas de apoyo a aspirantes	Se declara infundada dado que la normativa electoral prevé que los actos de los aspirantes deben realizarse con recursos privados y no pueden destinarse recursos públicos para la obtención de los apoyos.
SCM-JDC-30/2018	Arturo García Jiménez	01/02/2018	INE	Bloqueo, suspensión o cancelación del acceso electrónico a la página del INE habilitada para recabar el apoyo ciudadano	Se declara infundada porque no se demostró el bloqueo
SCM-JDC-31/2018	Obed Javier Cruz Pérez	01/02/2018	Vocal del RFE en la Junta Local Ejecutiva del INE en Tlaxcala	La aplicación del INE no permite el acceso y manejo de los datos al omitir el nombre y domicilio de las personas	Se declara infundada porque la autoridad no negó la información que el actor solicitó relacionada con las inconsistencias en los registros del apoyo ciudadano
SCM-JDC-38/2018	Ileana Isla Moya	05/02/2018	Vocal Ejecutiva de la 05 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-39/2018	Justo Montesinos López	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 08 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-40/2018	Ana María Aguilar Silva	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-41/2018	Mario Mauricio Hernández Gómez	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 07 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
SCM-JDC-42/2018	Juan Carlos Cabrera Morales	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 15 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-43/2018 y SCM-JDC-53/2018 acumulados	Luis Javier Robles Gutiérrez	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 17 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-44/2018 y SCM-JDC-52/2018 acumulado	Crispín Barrera Ponce	05/02/2018	Vocal Ejecutiva de la 14 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Controvierte el oficio mediante el cual se le notificaron inconsistencias respecto de registros de apoyo ciudadano	Desecha de plano por no ser un acto definitivo
SCM-JDC-45/2018	José Luis García Frapolli	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 20 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-46/2018	Oliva Rebeca Cebrecos Ruiz	05/02/2018	Vocal Ejecutivo de la 10 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México	Inconsistencias en la captación de apoyo ciudadano encontradas de manera preliminar en la Lista Nominal	Se desecha de plano porque el acto impugnado no ha adquirido definitividad
SCM-JDC-99/2018	Sergio Edmundo Sanchezllanes Santacruz	15/03/2018	Consejo General del INE	Reconocimiento de validez de apoyos ciudadanos que fueron clasificados en un primer momento como en listado nominal	Confirma el acto impugnado porque la autoridad está obligada además de corroborar que las personas se encuentran en el listado nominal, la veracidad de los datos obtenidos y la vigencia de la credencial para votar; además se cumplió la garantía de audiencia dado que la persona interesada pudo alegar lo que a su derecho conviniera y la revisión de inconsistencias se efectuó de manera conjunta entre la autoridad electoral y quienes aspiran a la candidatura
SG-JDC-15/2018	Jorge Carlos Ruiz Romero	07/02/2018	14 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Jalisco	Impugnó la falta de respuesta a diversas peticiones dirigidas a la autoridad responsable	Se declaró fundado y se ordenó a la autoridad que notificara la respuesta. No se estudiaron cuestiones de fondo.
SG-JDC-20/2018	María del Carmen Acosta Jiménez	31/01/2018	Junta Local Ejecutiva del INE en Jalisco	Presentó queja por diversos aspectos técnicos de la aplicación móvil	Se desechó por no encontrarse en los supuestos de procedencia de los medios de impugnación
SG-JDC-202/2017	Alberto Murillo Ramírez	15/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Consejo General - INE	Que se declare que el uso de medios tecnológicos e internet (aplicación móvil) es discriminatorio para aspirantes de recursos económicos bajos	Se confirmó. Los agravios se consideraron inoperantes por actualizarse la eficacia refleja de la cosa juzgada según lo dictado en la resolución SUP-JDC-841/2017
SG-JDC-203/2017	Sergio Rivera Figueroa	15/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos y Consejo General - INE	Que se le autorice el régimen de excepción para recabar apoyo ciudadano	Se desechó por extemporáneo
SG-JDC-204/2017	Luis Fernando Rodríguez Ahumada y Marian Martínez Rodríguez	29/11/2017	Consejo General del INE	Consideran insuficiente la ampliación que el INE les dio para recabar el apoyo ciudadano (7 días), la cual habían solicitado debido a	Confirmando la resolución porque los impugnantes no acreditaron circunstancias que ameritaran la ampliación del plazo

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
				la ineficacia de la aplicación móvil	
SG-JDC-209/2017	Sergio Rivera Figueroa	11/12/2017	Consejo General y Vocal Ejecutivo de la 01 Junta Distrital Ejecutiva en Chihuahua - INE	Cuestiona los Lineamientos del INE para la aplicación móvil y pide que se le autorice el régimen de excepción para recabar apoyo ciudadano	Confirmó los actos impugnados. En contra de los Lineamientos los agravios se consideraron inoperantes por no haber sido controvertidos oportunamente; y respecto del régimen de excepción lo desestimó porque el impugnante no aportó elementos para acreditar las circunstancias que lo justificaran.
SG-JDC-232/2017	Felipe Daniel Ruanova Zárate	18/01/2018	INE	Denunció diversas fallas en la aplicación móvil	Se desechó por no encontrarse en los supuestos de procedencia de los medios de impugnación
SG-JDC-38/2018	Jorge Carlos Ruiz Romero	01/03/2018	14 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Jalisco	Indebida respuesta a la petición de ampliación del plazo para recabar apoyos	Se consideraron inoperantes los agravios porque ya se había dado respuesta a los temas planteados
SG-JDC-95/2018	María del Carmen Acosta Jiménez	26/04/2018	Consejo Local del INE en Jalisco	Cuestiona la inequidad derivada de fallas en la aplicación móvil y el requisito del porcentaje exigido para el registro de su candidatura (2%)	Se confirma el acto reclamado. Sus agravios se estimaron ineficaces por estar dirigidos a controvertir cuestiones que ya habían sido resueltas previamente por la SCJN y la Sala Superior
SM-JDC-356/2015	Marco Antonio Elejarza Yáñez	20/04/2015	02 Consejo Distrital del INE en Tamaulipas y DERFE	Revisar físicamente las copias de las credenciales para votar duplicadas	Confirma el acto reclamado. Desestima la alegación porque es insubsanable la reposición de copias de credencial duplicadas.
SM-JDC-357/2015	Cuauhtémoc Espinosa Jaime	14/04/2015	01 Consejo Distrital del INE en Zacatecas	Reponer el procedimiento de verificación de registros porque no se le dio garantía de audiencia respecto de los registros de los que no se anexo copia de la credencial y solicita la inaplicación del Art. 371, párrafo 3, de la LGIPE que pide acreditar respaldos en la mitad de las secciones que sumen como mínimo el 1 por ciento	Revoca para efecto de que se reponga el procedimiento y valide los requisitos establecidos en la norma.
SM-JDC-4/2018	Marco Antonio Arredondo Bravo	19/01/2018	INE	Omisión del INE de dar asesoría y difusión al inicio de la contienda para recabar apoyo ciudadano	Se declaró infundado, porque el INE sí dio asesoría y puso a disposición de los aspirantes y del público en general un esquema de soporte y apoyo técnico permanente.
SM-JDC-479/2017	Marco Antonio Arredondo Bravo	02/11/2017	Vocal Secretario de la 06 Junta Distrital Ejecutiva del INE en San Luis Potosí	Impugna la falta de apoyo y asistencia por parte de la autoridad responsable para que el impugnante contara con la posibilidad material de acceder a la aplicación móvil y solicita se suspenda el plazo para obtener el respaldo ciudadano	Lo declara fundado y ordena a la autoridad que realice las gestiones necesarias a fin de que el actor pueda acceder a la aplicación móvil y solicita se suspenda el plazo para obtener el respaldo ciudadano; y negó la suspensión del plazo porque no existe certeza de que hubiera una imposibilidad

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
					técnica insuperable para acceder a la aplicación móvil
SM-JDC-484/2017	Jesús Noé Garza Lezama	10/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos - INE	Que se le autorice el régimen de excepción para recabar apoyo ciudadano	Considera infundada la pretensión porque el INE no excede su facultad reglamentaria al implementar la aplicación móvil y el actor no acreditó elementos suficientes para acreditar el régimen de excepción (sólo alegó no contar con suficientes equipos móviles).
SM-JDC-486/2017	Edgar Alan Prado Gómez	10/11/2017	Consejo General del INE	Cuestiona los Lineamientos del INE para la verificación del porcentaje de apoyo y los Lineamientos del régimen de excepción para recabar apoyo ciudadano. También pide que se le dé respuesta a la petición de 30,000 formatos de apoyo y que se le aplique el 3% de la votación válida emitida de apoyos ciudadanos y no el 2% de la lista nominal	El juicio es improcedente contra los dos Lineamientos por no haberlos combatido oportunamente. Es fundado para que el INE dé respuesta a la petición de los formatos de apoyo y es infundado respecto de que se aplique el criterio del 3% de la votación válida emitida.
SM-JDC-489/2017	Silvia Chantal del Rocío Hernández Ibarra	22/11/2017	Consejo General del INE	Cuestiona la utilización de la aplicación informática para apoyar a Edgar Alan Prado Gómez	Se desechó de plano por falta de legitimación
SM-JDC-490/2017 y SM-JDC-492/2017 acumulados	Marco Antonio Arredondo Bravo	22/11/2017	Vocal Secretario de la 06 Junta Distrital Ejecutiva del INE	Solicita la inaplicación de la aplicación móvil y que se le considere en el régimen de excepción	El juicio es infundado contra la pretensión de que no sea obligatorio el uso de la aplicación móvil y se confirmó la negativa del régimen de excepción en virtud de que no acreditó ningún impedimento para recabar los apoyos
SM-JDC-503/2017	Patricia Gómez Peña	08/12/2017	Consejo General del INE	Cuestiona la utilización de la aplicación informática para apoyar a Edgar Alan Prado Gómez	Se desechó de plano por falta de legitimación
SM-JDC-504/2017	Ma. Del Socorro Delgado Leos	08/12/2017	Consejo General del INE	Cuestiona la utilización de la aplicación informática para apoyar a Edgar Alan Prado Gómez	Se desechó de plano por falta de legitimación
ST-JDC - 285/2017	Julio Hugo Sánchez Quiroz	07/12/2017	Consejo General del INE	Ampliación del plazo para recabar apoyo ciudadano y solicitud de incorporación al régimen de excepción	Se considera infundada porque el INE otorgó una ampliación de 7 días consiste con el plazo en que se reportaron fallos en la aplicación e inoperante porque el actor no solicitó oportunamente su incorporación al régimen de excepción para recabar apoyos ciudadanos
ST-JDC-280/2017	Claudia Guadalupe Menez Hernández	28/11/2017	Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos - INE	Aplicación del régimen de excepción por el estado de emergencia	Se consideró infundada porque no basta alegar una situación de emergencia sino demostrar que el ello trascendió al correcto funcionamiento de la aplicación
ST-JDC-290/2017	Oscar Emigdio Torres Gassé	14/12/2017	Consejo General del INE	Cuestiona fallas en el proceso de obtención de apoyos ciudadanos	Se desechó de plano por extemporánea

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
ST-JDC-3/2018	Oscar Emigdio Torres Gassé	17/01/2018	Consejo General del INE	Cuestiona fallas en el proceso de obtención de apoyos ciudadanos	Se sobresee porque el impugnante ya había agotado su derecho de impugnar el acto reclamado
ST-JDC-35/2018	Ana Karina Arguilez Hernández	01/03/2018	Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de México	No tener certeza sobre si alcanzó el porcentaje de apoyos requeridos	Se estima infundada porque no hay contradicciones entre lo resuelto por las autoridades (Junta Local y Consejo Distrital)
SX-JDC-300/2015	Pascual Pozos Ramírez	22/04/2015	10 Consejo Distrital del INE en Veracruz	Revisar la negativa de la autoridad a recibir firmas; las firmas que no se tomaron en cuenta y firmas desaparecidas	Se declaró infundado, porque las firmas que no se recibieron pretendían entregarse en una fecha distinta a la prevista en la ley y en los criterios emitidos al efecto; el representante del actor conoció oportunamente cuales firmas no se tomaron en cuenta y no se acreditó que hubiera firmas desaparecidas.
SX-JDC-301/2015	José Valencia Sánchez	22/04/2015	10 Consejo Distrital del INE en Veracruz	Falta de certeza en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano y la incertidumbre en la verificación de apoyos en favor de dos o más aspirantes	Se declaró infundado porque sí fue proporcionada la información en que se sustentó el análisis de las cédulas de respaldo ciudadano presentadas con la solicitud de registro y porque es inoperante el alegato respecto de las manifestaciones de apoyo realizadas para dos o más ciudadanos porque dado el número que le fue descontado (710) aun contabilizándolas no alcanzaría el 2%.
SX-JDC-302/2015	Julio César Sosa Mirós	22/04/2015	10 Consejo Distrital del INE en Veracruz	Cuestiona diversos aspectos de la calificación de las manifestaciones de apoyo	Se consideró infundado porque el impugnante contó con el detalle de los registros no reconocidos y el actor conocía los requisitos que debían satisfacerse para que fueran válidos.
SX-JDC-350/2015	Andrés Avelino Soriano Montes	12/05/2015	08 Consejo Distrital del INE en Oaxaca	Controvierte diversas violaciones durante la etapa de verificación de las cédulas de apoyo	Se confirma el acuerdo impugnado
SX-RAP-19/2015	Partido Nueva Alianza	01/05/2015	02 Consejo Distrital del INE en Quintana Roo	Combate el otorgamiento del registro como candidato independiente a Andrés Florentino Ruiz Morcillo y Santos Benito Serapio Poot Noh por violaciones al procedimiento	Se estimó fundado porque el INE no expresó la forma y términos en que la DERFE realizó la compulsión electrónica de la base de datos que se generó de la revisión de las cédulas de apoyo ciudadano efectuada por la autoridad responsable y se limitó a manifestar resultados globales
SUP-JDC-1030/2013	José Antonio Calderón Cardoso y otros	04/09/2013	Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otras	Omisión de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como del Presidente de la República, Secretario de Gobernación y del Director del DOF, de dar cumplimiento del Decreto publicado de 9 de agosto de dos mil doce y consecuentemente expedir, promulgar, refrendar y publicar, la legislación para regular las	Se desecha de plano por carecer de legitimación

EXPEDIENTE	PROMOVENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	MOTIVO DE IMPUGNACIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
				candidaturas ciudadanas o independientes a que alude la fracción II, del artículo 35 de la CPEUM	
SUP-JDC-1137/2013 Y SUP-JDC-1149/2013 ACUMULADOS	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	12/02/2014	Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos	Omisión atribuida al Congreso de la Unión de expedir la legislación necesaria para su ejercicio efectivo, no obstante haber vencido el plazo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el DOF el 9 de agosto de dos mil doce; relativo a la regulación de candidaturas independientes a que alude la fracción II, del artículo 35 de la CPEUM	Se sobresee por haber quedado sin materia
SUP-JDC-408/2014 Y SUP-JDC-423/2014 ACUMULADOS	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	28/05/2014	Cámara de Senadores y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	Se ordene a las Cámaras del Congreso de la Unión cumplir con su deber de legislar para establecer los requisitos, condiciones y términos para la postulación de candidaturas independientes	Se desecha de plano por haber quedado sin materia
SUP-JDC-451/2014	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	24/09/2014	Congreso de la Unión	Inexistencia de un acto real y concreto de aplicación que vulnere la prerrogativa del actor a ser votado, puesto que, ninguna autoridad electoral le ha negado el derecho a participar como candidato independiente	Se desecha de plano, toda vez que no se advierte la manifestación expresa o implícita del promovente de controvertir un acto concreto de aplicación de la norma tildada de inconstitucional

Como conclusión, frente a este universo de información correspondiente a los procesos comiciales federales 2014-2015 y 2017-2018, es posible concluir que las candidaturas independientes a cargos federales requieren, para su ejercicio, de una alta litigiosidad, cuyos resultados comienzan a poner en entredicho la conveniencia de su diseño jurídico.

4.2 Estudio de los 32 modelos locales

Si bien la experiencia federal nos arroja información valiosa sobre el comportamiento de las candidaturas independientes, lo cierto es que, en atención a nuestro federalismo, en las 32 entidades federativas igualmente existen datos

importantes sobre su desempeño y que, para efectos de esta investigación, servirá para soportar nuestra hipótesis.

En consecuencia, para abordar este apartado, se ha seguido el orden alfabético de las entidades federativas, exponiendo, en cada caso, las reformas constitucionales y legales relacionadas con los tópicos en estudio, para lo cual se utiliza un cuadro con las mismas características que el empleado en el caso de la normatividad federal.

Posteriormente, se exponen las acciones de inconstitucionalidad relacionadas con las reformas expuestas, precisando, en cada caso, si en aquéllas se abordaron o no los tópicos materia de la presente investigación y, si es el caso, las consideraciones expresadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Enseguida, se presentan los casos contenciosos relacionados con la entidad federativa de referencia. Al igual que en el apartado de las normas federales, a efecto de evitar un documento inacabable, se presenta un resumen de los asuntos en los que se encontraron criterios relevantes relacionados con alguno de los temas objeto de la presente investigación y, finalmente, los otros asuntos relacionados con la obtención de apoyo ciudadano para las candidaturas independientes que, o siguieron a los pronunciamientos anteriores o, por diversas circunstancias, los órganos jurisdiccionales no emitieron pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, los cuales aparecen en la tabla incluida al final del presente apartado.

Cada caso se presenta identificándolo con el nombre de su promovente. En las entidades federativas en que no se incluye el apartado de asuntos contenciosos, esto obedece a que no se encontraron asuntos que reflejen criterios relevantes relacionados con la respectiva entidad.

Finalmente, en los casos de entidades federativas que han tenido dos o más procesos de reforma constitucional o legislativa que impactan en nuestro tema de investigación, la exposición se realiza dividiéndola en etapas correspondiendo cada una de ellas al periodo en que estuvo vigente la legislación respectiva.

4.2.1 Aguascalientes

4.2.1.1 Primera etapa

4.2.1.1.1 Reformas constitucional y legal

El 16 de septiembre de 2013, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto número 372 por el que se reformó la fracción II del artículo 12, a fin de incorporar la figura de las candidaturas independientes, en los términos siguientes (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2013a):

Artículo 12. (...)

I. (...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El 23 de septiembre siguiente, se publicó en el mismo medio el Decreto número 391 con reformas y adiciones al Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en el que, entre otras cuestiones, se adicionó el Libro Sexto dedicado a regular las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2013b). Los temas relacionados con la obtención del apoyo ciudadano se regularon en la forma siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Porcentaje	Gobernador	2.5% Ciudadanos inscritos en el RFE y que aparezcan en la LNE (...) con base (en) el último corte generado por el RFE del mes de diciembre del año previo al de la elección	429, f. I
	Diputado MR		
	Ayuntamiento		
Porcentaje		Por cada elección de la que se trate, podrá ser registrado como candidato independiente solo un ciudadano, en el caso de las elecciones para renovar los Ayuntamientos del Estado, se registrará una planilla completa de candidatos independientes a contender por el principio de mayoría relativa (...)	415
Distribución	Gobernador	(...) Deberá obtenerse el porcentaje señalado en cada uno de los municipios de la entidad	430
	Diputado MR	No señala distribución	

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
	Planilla del Ayuntamiento		
Plazo	Todos los cargos	Durante el proceso en el que se renueve al titular del poder ejecutivo, al Congreso del Estado y a los ayuntamientos, del 20 de marzo al 15 de abril (27 días)..	436, f. I
		Durante el proceso en el que sólo se renueven al Congreso del Estado y a los ayuntamientos, del 26 de marzo al 15 de abril (21 días).	436, f. II
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Los ciudadanos sólo podrán expresar su apoyo a un aspirante a una candidatura independiente por elección, en caso de que dos o más aspirantes presenten a un mismo ciudadano dentro de su lista de apoyo popular, la autoridad electoral se lo computará al aspirante que primero haya presentado su solicitud de registro	432
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Nombre, domicilio, la clave de elector y la firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalde la candidatura	437, f. I

4.2.1.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se plantearon acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma constitucional del 16 de septiembre de 2013, ni de la reforma a la legislación electoral del 23 de septiembre del mismo año.

4.2.2 Segunda etapa

4.2.2.2.1 Reformas constitucional y legal

El 28 de julio de 2014, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el Decreto número 69 por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución Política de esa entidad federativa. Entre los preceptos reformados se modificó el artículo 12, fracción II, primer párrafo y se adicionó un segundo párrafo a la misma fracción, para incorporar la obligación a cargo de los partidos políticos de cumplir con los principios de equidad y paridad de género, y para que los ciudadanos que residan en el extranjero puedan ejercer su derecho a votar en la elección de Gobernador. El texto reformado quedó en los términos siguientes (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2014, p. 4):

Artículo 12. (...)

I. (...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho a solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, cuya selección de candidatos deberá cumplir con los principios de equidad y paridad de género; y a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Los ciudadanos que residan en el extranjero, podrán ejercer su derecho al voto en la elección de Gobernador en los términos que disponga la ley.

El 2 de marzo de 2015 se publicó el Código Electoral para el Estado de Aguascalientes (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2015) que abrogó al ordenamiento del mismo nombre que se había publicado el 26 de enero de 2009. En este nuevo Código estatal se regularon, por primera vez, las candidaturas independientes, estableciendo en lo que interesa a la presente investigación, las normas siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Porcentaje	Gobernador	5%	Ciudadanos inscritos en el RFE y que aparezcan en la LNE	376, f. I
	Diputado MR	3%		376, f. II
	Ayuntamiento	5%		376, f. III
Distribución	Gobernador	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		376, f. I
		También deberá obtenerse el porcentaje señalado en cada uno de los municipios de la entidad		377
	Diputado MR	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		376, f. II
	Planilla del Ayuntamiento	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		376, f. III
Plazo	Todos los cargos	Durante el proceso en el que se renueve el poder ejecutivo, el Congreso del Estado y los ayuntamientos, del 1° de febrero al 11 de marzo (39 días), sin que pueda exceder de dos terceras partes de la campaña de que se trate.		161 383, fr. I
		Durante el proceso en el que se renueve solamente el Congreso del Estado y los ayuntamientos, del 10 de febrero al 10 de marzo (29 días), sin que pueda		161 383, f. II

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		exceder de dos terceras partes de la campaña de que se trate.	
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Sólo puede otorgarse uno a un aspirante a una candidatura independiente por elección. En caso de que dos aspirantes presenten a un mismo ciudadano dentro de su lista de apoyo, la autoridad electoral lo nulificará y solicitará su reposición a los aspirantes interesados dentro de las 72 horas siguientes	379
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Las cédulas de respaldo deben contener nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos	384, f. I 387, f. IV

4.2.2.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad contra la reforma constitucional del 28 de julio de 2014, ni contra la expedición del Código Electoral del Estado de Aguascalientes del 2 de marzo de 2015.

4.2.2.2.3 Casos contenciosos

4.2.2.2.3.1 Caso de Francisco Gabriel Arellano Espinosa

El 9 de enero de 2016, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes aprobó el Acuerdo CG-A-06-16 por el que emitió los *Criterios generales y las convocatorias para el registro de candidatos independientes a los cargos de elección popular de Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, diputados por el principio de mayoría relativa, e integrantes de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral local 2015-2016* (Instituto Electoral de Aguascalientes, 2016a).

Con base en lo previsto en el Código Electoral del Estado, en el Acuerdo mencionado, el organismo electoral previó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Así pues, el artículo 376 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes establece los porcentajes atinentes al requisito del apoyo ciudadano por cada tipo de elección que los aspirantes deberán cumplir a efecto de su posterior registro a una candidatura independiente, porcentajes que se contemplan de la siguiente manera:

I. En el caso de los ciudadanos que aspiren a obtener la candidatura independiente al cargo de Gobernador, deberán acreditar contar con el apoyo de al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y que aparezcan en el Listo Nominal de Electores correspondiente a la demarcación electoral total del Estado y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen, cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

II. En el caso de los ciudadanos que aspiren a obtener la candidatura independiente al cargo de diputado de mayoría relativa deberán acreditar contar con el apoyo de al menos el 3% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y que aparezcan en la Lista Nominal de Electores correspondiente a la demarcación electoral distrital por la que aspire a participar y estar integrado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en lo Listo Nominal de Electores en cada uno de ellas.

III. En el caso de los ciudadanos; que aspiren a obtener la candidatura independiente al cargo de plantilla de Ayuntamiento, deberán acreditar contar con el apoyo de al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y que aparezcan en la Lista Nominal de Electores correspondiente a la demarcación electoral total del Municipio de que se trate y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Aunado a lo anterior no debe pasar desapercibido que el artículo 377 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes señala que en el caso de la candidatura al cargo de Gobernador señalado en el artículo anterior deberá obtenerse el porcentaje señalado en cada uno de los Municipios de la Entidad, tomando como base para ello, los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y que aparezcan en la Lista Nominal de Electores.

Los porcentajes mencionados en todos los casos de la Lista Nominal de Electores serán con corte al 31 de agosto de 2015, en observancia a la información proporcionada por el Instituto Nacional Electoral, tal y como se refiere en los Resultados XII y XIII del presente acuerdo.

En el mismo Acuerdo, el OPLE⁹² de Aguascalientes dispuso que los ciudadanos solo podrían expresar su apoyo a un aspirante a candidatura

⁹² OPLE: Organismo Público Local Electoral; designación genérica para los organismos electorales de las entidades federativas.

independiente por elección; y que, en caso de que dos o más aspirantes presentaran a un mismo ciudadano dentro de su lista de apoyo popular, lo nulificaría y solicitaría su reposición a los aspirantes interesados dentro de las 72 horas siguientes contadas a partir de que sea notificada esa determinación, según lo previsto en el artículo 379 del Código Electoral de la entidad.

Por lo que hace a las cédulas de respaldo ciudadano, el OPLE dispuso, conforme a los artículos 384 y 387, fracción IV, del Código Electoral del Estado, que las cédulas de respaldo de apoyo ciudadano deberán contener las especificaciones siguientes:

- a) En tamaño carta;
- b) Emblema que distingue al aspirante a la candidatura independiente;
- c) Contener número de folio por página;
- d) Contener las leyendas siguientes: *“Manifiesto mi libre voluntad de apoyar de manera autónoma y pacífica al C. (señalar: nombre completo del aspirante o nombre completo del aspirante como Presidente Municipal de la planilla de Ayuntamiento) en su candidatura independiente a [señalar cargo, (Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes/Diputado por el Distrito Electoral Uninominal (I-XVIII), por el principio de mayoría relativa/miembro de la planilla del Ayuntamiento de (Municipio) por el principio de mayoría relativa] para el Proceso Electoral Local 2015-2016.” y “Asimismo autorizo al Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes a publicar mi nombre completo en la lista de ciudadanos que respondemos al C. (señalar: nombre completo del aspirante o nombre completo del aspirante como Presidente Municipal de la planilla de Ayuntamiento) como candidato independiente”*
- e) Contener los espacios que el aspirante completará de todos los ciudadanos que lo respaldan, clasificados de la siguiente manera: apellido paterno, apellido materno, nombre (s), domicilio, clave de elector, firma autógrafa y folio por cada ciudadano en atención al Sistema de Cómputo interno.

Ahora bien, el ciudadano Francisco Gabriel Arellano Espinosa promovió a través de la vía *per saltum*,⁹³ tres juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que fueron radicados ante la Sala Superior del TEPJF⁹⁴, con los números SUP-JDC-33/2016, SUP-JDC-35/2016 y SUP-JDC-36/2016

En la sentencia emitida el 20 de enero de 2016 (TEPJF, 2016q), se determinó admitir la vía *per saltum* y acumular los tres expedientes, así como adoptar, entre otras medidas, las siguientes:

- Se determinó declarar inaplicable, en el caso concreto, el requisito del 5% de apoyos ciudadanos previsto en el artículo 376, fracción I, para contender como candidato a gobernador por ser desproporcional y excesivo,
- Igualmente, se determinó inaplicar los artículos 384, fracción I, y 387, fracción IV, del Código Electoral local en la parte relativa al domicilio, toda vez que requerir el domicilio en los formatos de apoyo de los ciudadanos no era idóneo ya que no perseguía un fin legítimo, ni satisfacía el principio de necesidad, porque la autoridad podía constatar la autenticidad de los respaldos con otros elementos.
- También determinó, que debía eliminarse de los formatos de apoyo la autorización para hacer públicos los datos de los ciudadanos que apoyaran candidaturas independientes (leyenda en las cédulas de apoyo que permitía la publicación de los nombres), en virtud de que no satisfacía el principio de idoneidad ya que la publicación del dato podría inhibirlos y no contribuía a alcanzar ningún fin constitucional legítimo, además de que no era una medida necesaria por no resultar la más benigna en relación con la afectación del derecho a la privacidad y violaba el principio de

⁹³ En la terminología procesal electoral mexicana se denomina *per saltum* a la figura por la cual un impugnante puede promover un recurso o juicio sin haber agotado previamente los medios de impugnación previos previstos en las leyes respectivas. El juicio o recurso así promovido está sujeto a que el órgano jurisdiccional califique que es procedente el salto de instancia a partir del criterio de que, en caso de acudir a las instancias previas, pudiera causarse la merma o pérdida irreparable de los derechos del impugnante.

⁹⁴ TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

proporcionalidad en tanto generaba una afectación a las personas que den los apoyos.⁹⁵

Cabe señalar, que en la sentencia no se formuló pronunciamiento que especificara, cuál debía ser el porcentaje de apoyos ciudadanos para contender para el cargo de gobernador, sino que se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes que *“observando los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad, establecidos a partir de la jurisprudencia temática ‘especializada’ emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”*, emitiera un nuevo acuerdo y convocatoria en el que, entre otras cuestiones, fijara el porcentaje necesario que se debería de acreditar de apoyo de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y, que aparezcan en la Lista Nominal de Electores correspondiente a la demarcación electoral total del Estado.⁹⁶

En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia referida, el Consejo General del Instituto Electoral de Aguascalientes el 21 de enero de 2016 aprobó el Acuerdo CG-A-07/16 en el que determinó, entre otras cuestiones, las siguientes:

- Los ciudadanos que aspiren a obtener la candidatura independiente al cargo de Gobernador Constitucional del Estado, deberían acreditar contar con el apoyo ciudadano de, al menos, el 2% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y que aparezcan en la Lista Nominal de

⁹⁵ En la sentencia también se declararon inaplicables las fracciones VI y VII del artículo 376 del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en virtud de que se consideró que no existía un fin legítimo reconocido constitucionalmente que justificara imponer como restricción al ejercicio del derecho ser votado, el que los militantes de algún partido político nacional deberán de estar afiliados definitivamente “en los últimos seis años” y tampoco se advertía que hubiera legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en el precepto que exigía que los aspirantes a candidatos independientes no hubieran participado en procedimientos internos de selección de candidatos de algún partido político en dos procedimientos electorales anteriores.

⁹⁶ La Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa expresó en un voto razonado que, en su opinión, conforme a las directrices emitidas por la Comisión de Venecia en su 51ª reunión plenaria de los días 5 y 6 de julio de 2002, también conocido como Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, “...se encontraría ajustado al derecho internacional de los derechos humanos, que el respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular, se estableciera en un porcentaje del 1% de la lista nominal de electores o del padrón electoral, de la demarcación territorial que comprenda la elección que corresponda.”

Electores correspondiente a la demarcación electoral total del Estado (Instituto Electoral de Aguascalientes, 2016b, p. 9).

- Para terminar, ordenó modificar los formatos de apoyo respectivos para eliminar el dato del domicilio y la autorización de publicar el nombre de los ciudadanos que respaldaran a los candidatos independientes (Instituto Electoral de Aguascalientes, 2016b, pp. 6–7).

4.2.2.2.3.2 Caso de José Luis Álvarez Sánchez

En sesión del 9 de enero de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral de Aguascalientes aprobó el Acuerdo sobre candidaturas independientes, el cual fue impugnado mediante juicio ciudadano federal por el ciudadano José Luis Álvarez Sánchez, en particular, porque consideraba inconstitucionales el requisito del porcentaje de apoyo ciudadano (3%), el de recabar copia de la credencial para votar de quienes le otorgaran su aval y, el de obligar a los ciudadanos a autorizar la publicación de algunos datos confidenciales.

El juicio se radicó ante la Sala Regional con sede en Monterrey con el número SM-JDC-13/2016 y se resolvió el 11 de febrero de 2016, en el sentido de inaplicar en el caso concreto, el artículo 376, fracción II, del Código Electoral de la entidad federativa y en su lugar aplicar el porcentaje del 2.5% para el caso de apoyos ciudadanos a la candidatura independiente al cargo de diputado local; así mismo, determinó inaplicar el requisito relativo a la presentación de las copias de la credencial de elector a los formatos de respaldo ciudadano.

Entre sus consideraciones, la Sala Regional estimó la inaplicación del 3% de apoyo ciudadano porque advirtió que ello violaba la prohibición de regresividad en tanto que la norma vigente imponía un requisito mayor al de la norma precedente, que era el artículo 429, fracción I, del Código Electoral abrogado el 2 de marzo de 2015, en el que se establecía un 2.5% como porcentaje de apoyo requerido para el registro como candidato independiente a todos los cargos del Estado. En tal virtud,

determinó la aplicación de este último porcentaje; el cual fue recogido en la reforma electoral de 2017 que se expone en el apartado subsecuente.

Respecto al requisito de presentación de copias, la Sala Regional determinó su inaplicación a partir del principio de reserva de ley, toda vez que no estaba previsto en la legislación de la entidad, sin que pudiera advertirse que el Instituto Electoral local válidamente pudiera modificar las exigencias legalmente previstas.

Por último, respecto del requisito de que los ciudadanos autoricen la publicidad de sus datos, la Sala Regional calificó como ineficaz el agravio, toda vez que en cumplimiento a la resolución de la Sala Superior del juicio SUP-JDC-33/2016 la autoridad electoral determinó inaplicarlo para todos los cargos de elección popular. (TEPJF, 2016r)

4.2.2.3. Tercera etapa

4.2.2.3.1 Reforma legal (2017)

El 29 de mayo de 2017, fue publicada la reforma al Código Electoral de Aguascalientes que modificó diversas cuestiones inherentes a las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Aguascalientes, 2017). En relación con el tema en estudio, se modificaron los porcentajes de respaldo ciudadano, así como los relativos a la distribución de los mismos y se eliminó la referencia al domicilio en las cédulas de respaldo, con lo que los rubros antes mencionados quedaron en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2.5% de ciudadanos inscritos en el RFE y que aparezcan en la LNM	376, f. I
	Diputado MR		376, f. II
	Ayuntamiento		376, f. III
Distribución	Gobernador	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	376, f. I
		También deberá obtenerse el porcentaje señalado en cada uno de los municipios de la entidad	377
	Diputado MR	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	376, f. II

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
	Planilla del Ayuntamiento	Por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	376, f. III
Plazo	Todos los cargos	Durante el proceso en el que se renueve el poder ejecutivo, el Congreso del Estado y los ayuntamientos, del 1° de febrero al 11 de marzo (39 días), sin que pueda exceder de dos terceras partes de la campaña de que se trate	161 383, fr. I
		Durante el proceso en el que se renueve solamente el Congreso del Estado y los ayuntamientos, del 10 de febrero al 10 de marzo (29 días), sin que pueda exceder de dos terceras partes de la campaña de que se trate	161 383, f. II
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Sólo puede otorgarse uno a un aspirante a una candidatura independiente por elección. En caso de que dos aspirantes presenten a un mismo ciudadano dentro de su lista de apoyo, la autoridad electoral lo nulificará y solicitará su reposición a los aspirantes interesados dentro de las 72 horas siguientes	379
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Las cédulas de respaldo deben contener el nombre, la clave de elector y la firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos	384, f. I 387, f. IV

4.2.2.3.2 Acciones de inconstitucionalidad

La reforma legal del 29 de mayo de 2017 fue controvertida por el partido político MORENA, a través de la Acción de Inconstitucionalidad 48/2017; sin embargo, no formuló conceptos de invalidez en relación con los preceptos que regulan los temas materia de la presente investigación (SCJN, 2017a).

4.2.2 Baja California

4.2.2.1 Reformas constitucionales y legales

El 29 de noviembre de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el *Decreto No. 8 mediante el cual se aprueban la reforma a los Artículos 5 y 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*, con el que, entre otras cuestiones, se reconoció a los ciudadanos del Estado el derecho a ser registrados como candidatos independientes, lo cual se hizo mediante la modificación del inciso c) de la fracción IV del artículo 8 del cuerpo legal en mención;

el texto reformado quedó en los términos siguientes (XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2013):

ARTICULO 8.- Son derechos de los habitantes del Estado:

I. a III. (...)

IV.- Si además de mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes:

a). a b). (...)

c) Ser votados siempre que reúnan los requisitos que determina esta Constitución y las leyes. 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 ley;

Posteriormente, el 17 de octubre de 2014 fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el *Decreto No. 112 mediante el cual se aprueban las reformas a los Artículos 5, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 44, 57, 58, 61, 38 y 78, y la adición del Capítulo III a denominarse "de la Jurisdicción Electoral" al Título Quinto, integrándose con el numeral 68; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.*

Con este decreto se modificó el Apartado D del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, para establecer disposiciones relacionadas con el régimen de las candidaturas independientes; el numeral reformado quedó en los términos siguientes (XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2014):

Artículo 5. (...)

APARTADOS A al C (...)

APARTADO D.- De las candidaturas independientes.

Es derecho de los ciudadanos residentes en el Estado, poder ser votado para los cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa, pudiendo solicitar su registro de manera independiente siempre y cuando cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determinen las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias establecidas al efecto.

De conformidad con el procedimiento que se establezca en la Ley, los ciudadanos tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro de un proceso electoral local para ocupar los cargos de Gobernador, Munícipes por el principio de mayoría relativa, y Diputados por el principio de mayoría relativa.

Los candidatos independientes registrados en las modalidades a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso, serán asignados a ocupar los cargos de diputados o munícipes por el principio de representación proporcional.

Los candidatos independientes tendrán derecho al financiamiento público de campaña en los términos de Ley.

Con estas bases constitucionales, el 15 de junio de 2015 se publicó la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California (XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2015), en la que, por lo que hace a los temas de la presente investigación, se dispuso lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2%	Ciudadanos que figuren en la LN de la demarcación estatal	14, f. I
	Diputado MR	3%	Ciudadanos que figuren en la LN de la demarcación distrital	14, f. III
		2.5%	En caso de que la demarcación y conformación territorial del distrito sea la misma del correspondiente municipio, se aplicará el porcentaje del 2.5 de ciudadanos que figuren en la LN de la demarcación municipal	14, f. III, p. segundo
	Munícipes	2.5%	Ciudadanos que figuren en la LN de la demarcación municipal	14, f. II
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos tres municipios		14 f. I
	Diputado MR	Ciudadanos de lo menos la mitad de las secciones electorales del distrito respectivo		14, f. III
	Munícipes	Ciudadanos de lo menos la mitad de las secciones electorales del municipio correspondiente		14, f. II
Plazo	Cuando se celebren elecciones para munícipes y diputados	Munícipes	Del 17 de enero hasta el 1 de marzo	12, f. I, a)
		Diputados	Del 31 de enero hasta el 1 de marzo	12, f. I, b)

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
	Cuando se celebren elecciones para Gobernador, municipales y diputados	Gobernador	Del 16 de diciembre hasta el 14 de febrero	12, f. II, a)
		Municipes	Del 1 de enero hasta el 14 de febrero	12, f. II, b)
		Diputado	Del 16 de enero hasta el 14 de febrero	12, f. II, c)
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	No se establece límite		
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Expresarse en las cédulas autorizadas por el Instituto Electoral y contener la firma o, en su caso, huella o datos de identificación en el formato previsto		16, f. II y III

Por reforma del 9 de junio de 2018, se modificó la fracción III del artículo 14 de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California para disminuir a 2.5% el porcentaje de apoyos requeridos a los aspirantes a candidaturas independientes al cargo de diputados de mayoría relativa.

4.2.2.2 Acciones de Inconstitucionalidad

No se interpusieron contra las reformas constitucionales del 29 de noviembre de 2013 y 17 de octubre de 2014, ni contra el decreto que expidió la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California del 15 de junio de 2015.

4.2.2.3 Casos contenciosos

4.2.2.3.1 Caso de Daylin García Ruvalcaba y de Ignacio Anaya Burguete

El 11 de marzo de 2016, el III Consejo Distrital del Instituto Estatal Electoral de Baja California notificó a la ciudadana Daylin García Ruvalcaba, aspirante a la candidatura independiente al cargo de diputada de mayoría relativa, que derivado del análisis de las cédulas de apoyo que había presentado se encontró, que diversos registros carecían de copia simple de la credencial para votar, por lo que le concedió un plazo de 48 horas para manifestar lo que a su derecho conviniese.

La ciudadana promovió en la vía *per saltum*, lo que denominó como recurso de apelación que fue reencausado a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del cual conoció la Sala Regional Guadalajara del TEPJF con el número de expediente SG-JDC-70/2016. En su demanda, la ciudadana pidió la inaplicación de la fracción III del artículo 14 de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California, por considerar que era inconstitucional que se hubieran establecido diferentes porcentajes de firmas de apoyo para el cargo de mayoría relativa, pues en su caso se le exigía el 3%, en tanto que en los distritos cuya demarcación territorial coincidía con las de algún municipio se pedía el 2.5%.

En la sentencia dictada el 7 de abril de 2016, la Sala Regional determinó la inaplicación del precepto cuestionado, en virtud de encontrar que no superó el test de proporcionalidad en tanto que, si bien la norma se encontraba prevista formal y materialmente en una ley y era una medida idónea porque posibilita el ejercicio del derecho a ser votado al tiempo que permite acreditar que se cuenta con la representatividad necesaria para ello, en cambio no era necesaria porque existían otras medidas menos restrictivas, específicamente, la que permitía el registro de candidaturas con un porcentaje menor en los distritos que coincidían con las demarcaciones territoriales municipales. Por tal motivo, se concluyó que en el caso debía aplicarse este último porcentaje, esto es, el 2.5% y dado que estaba acreditado que la impugnante había exhibido apoyos equivalentes al 2.7%, independientemente de los que se habían cuestionado por la autoridad electoral por carecer de copia de la credencial para votar, la Sala Regional ordenó que se le otorgara el registro (TEPJF, 2016s).

El mismo criterio fue aplicado en el juicio ciudadano federal SG-JDC-81/2016 incoado por el ciudadano Ignacio Anaya Burguete, respecto de quien se inaplicó el porcentaje del 3% y se ordenó otorgarle el registro, dado que había reunido 2.96% de apoyos ciudadanos (TEPJF, 2016t).

4.2.2.3.2 Caso de Héctor Guillermo Gutiérrez Bertram

Con fecha 3 de abril de 2016, el X Consejo Distrital del Instituto Estatal Electoral de Baja California, emitió acuerdo por el que determinó que los ciudadanos Héctor Guillermo Gutiérrez Bertram y Juan Gerardo Gutiérrez Pérez, aspirantes propietario y suplente al cargo de diputado por el principio de mayoría relativa no cumplieron con el porcentaje mínimo requerido por la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California y, en consecuencia, les negó el registro correspondiente.

En virtud de lo anterior, Héctor Guillermo Gutiérrez Bertram promovió, vía *per saltum*, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se sustanció con el número de expediente SG-JDC-100/2016 y fue resuelto por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF el 28 de abril de 2016, en el sentido de revocar el acuerdo del Instituto Electoral para el efecto de que el Consejo Distrital responsable emitiera y notificara al actor un documento en el que se detallaran con precisión, las inconsistencias relativas al apoyo ciudadano.

En cumplimiento a lo anterior, el 3 de mayo de 2016, el mismo Consejo Distrital emitió nuevo acuerdo por el que reiteró que los aspirantes no cumplieron con el porcentaje mínimo.

El mismo ciudadano promovió recurso de apelación tramitado con el número SG-RAP-17/2016 que fue reencusado a juicio federal ciudadano SG-JDC-214/2016, que fue resuelto por la misma Sala Regional en el sentido de confirmar la negativa del registro de la candidatura independiente (TEPJF, 2016u).

En esa sentencia, se estudió el planteamiento de inaplicación del artículo 14, fracción III, párrafo primero de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California formulado por Héctor Humberto Gutiérrez Bertram, quien adujo que el precepto contraviene las disposiciones del propio ordenamiento que en algunos distritos establecía el 2.5% como porcentaje mínimo requerido, en tanto que en su caso se exigía el 3%.

El disenso fue considerado por la Sala Regional Guadalajara como inoperante porque en ese caso el impugnante había conseguido el 2.05% de apoyos válidos, por lo que, aun accediendo a su pretensión no sería posible otorgarle el registro solicitado; además, de que se reiteró el criterio que se había sostenido en el juicio SG-JDC-70/2016 en el que ya se había resuelto inaplicar el precepto en cuestión para que, en su lugar, se otorgara el registro con el 2.5% de apoyos.

El aspirante interpuso recurso de reconsideración que fue sustanciado por la Sala Superior con el número de expediente SUP-REC-101/2016 (TEPJF, 2016v) la cual confirmó la aplicación del artículo 14, fracción III, de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en sus dos supuestos, esto es, el del 3% que se requiere en forma general a los aspirantes a candidatos independientes a diputaciones de mayoría relativa, así como el del 2.5% que se pide a los aspirantes a candidatos independientes a diputaciones de mayoría relativa en los distritos electorales que coincidan con las demarcaciones territoriales municipales.

Para ello, conforme al test de proporcionalidad, la Sala Superior estimó que la norma, en sus dos modalidades, tiene por objeto cumplir con un fin legítimo, consistente en demostrar que la participación de la persona acredita determinada legitimidad entre el electorado.

También expresó que la proporcionalidad y racionalidad de la norma estriba en que la medida cumpla la finalidad constitucionalmente precisada sin que se traduzca en un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de ser votado mediante una candidatura independiente.

Al respecto, se calificó el requisito como *idóneo*, en tanto que con la misma se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir y, *necesario*, porque era inexistente una medida alternativa menos gravosa para el interesado.

Por otra parte, la Sala Superior estimó que no aplicaba la directriz contenida en la 51ª reunión plenaria de la Comisión de Venecia (conocida como Código de buenas prácticas en materia electoral), consistente en que la ley no debería exigir

las firmas de más del 1% del electorado, porque dicha directriz constituye una recomendación, sin efecto vinculatorio.⁹⁷

4.2.2.3.3 Caso de Carlos Atilano Peña

El 2 de abril de 2016, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California determinó negar el registro como candidato independiente al ciudadano Carlos Atilano Peña, en virtud de que no reunió el porcentaje del 2.5% previsto en la norma local para tales efectos.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano promovió juicio ciudadano federal que se radicó en la Sala Regional Guadalajara con la clave SG-JDC-105/2016, en el que pidió la inaplicación: (i) del porcentaje aludido, (ii) del plazo para recolectar los apoyos ciudadanos, (iii) de los requisitos de exhibir copias de las credenciales para votar de quienes otorguen su apoyo y, (iv) de la disposición de que en caso de que una misma persona haya presentado manifestación a favor de un aspirante, sólo se computaría la primera presentada; así mismo, hizo valer diversas violaciones durante el proceso de revisión de los apoyos que presentó a la autoridad electoral.

El órgano jurisdiccional federal emitió su resolución el 4 de mayo de 2016 y determinó que el planteamiento del actor era inoperante porque partió de la base falsa de que se le había requerido un 3%, cuando de conformidad con lo acordado por la responsable, se le requirió el 2.5%; estimando además improcedente aplicar el 1% que se pide para ser candidato independiente a la Presidencia de la República, porque no hay punto de analogía entre ambas situaciones.

Por lo que hace a la inaplicación del plazo para recabar el apoyo ciudadano (43 días), la Sala Regional estimó infundado el planteamiento porque en su opinión

⁹⁷ La Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa formuló voto razonado en el que expresó que se encontraría más ajustado al derecho internacional de los derechos humanos que el respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular se estableciera en un porcentaje del 1% de la lista nominal de electores o del padrón electoral (TEPJF, 2016v, p. 36).

resultaba racional, necesario y proporcional, y se había establecido por el legislador local en el ejercicio de su libertad configurativa.

En lo referente a los requisitos de exhibir la copia de las credenciales de quienes lo apoyen y el de permitir que se compute más de un apoyo, la Sala Regional estimó que era improcedente inaplicarlos en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre los mismos (cita la acción de inconstitucionalidad 22/2014).

Finalmente, estimó fundado el agravio relativo a las violaciones en el procedimiento de revisión de los apoyos, porque la Sala Regional consideró que el Instituto Electoral local no actuó conforme a los lineamientos que expidió, en particular, porque omitió constatar si diversos apoyos se encontraban en el listado nominal y no otorgó garantía de audiencia al interesado para realizar las aclaraciones que estimara pertinentes. En tal virtud, revocó el acto impugnado para que notificara al actor con precisión los motivos por los que no computó diversos apoyos presentados por el aspirante, al que le otorgó un plazo de 48 horas para que hiciera las manifestaciones que a su derecho correspondiera (TEPJF, 2016w).

4.2.3 Baja California Sur

4.2.3.1 Reformas constitucionales y legales (2013-2014)

En el Estado de Baja California Sur figuran dos reformas constitucionales relacionadas con el tema de las candidaturas independientes en el periodo 2013 a 2014.

La primera reforma se publicó el 20 de julio de 2013 y, conforme a la misma, se modificó la fracción II del artículo 28, para quedar en los términos siguientes (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2013):

Artículo 28. *Son derechos de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos:*

I. (...)

II. Poder ser votado para todo cargo 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;

III. (...)

La segunda reforma constitucional fue publicada el 27 de junio de 2014 y, entre otras cuestiones, se modificó la fracción VII del artículo 36 para dar base constitucional a la ley que regula a las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2014a):

Artículo 36. (...)

I. a VI. (...)

VII. La ley de la materia señalará las reglas a las que se sujetarán las candidaturas independientes a cargos de elección popular.

VIII. a IX. (...)

Por decreto publicado el 28 de junio de 2014, entró en vigor la nueva Ley Electoral del Estado de Baja California Sur que abrogó a la ley del mismo nombre del 20 de noviembre de 2013 (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2014b). En la nueva Ley, las cuestiones inherentes a la obtención del respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes se regularon en la forma siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	4%	Ciudadanos de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	194
	Diputado MR	5%		195
	Ayuntamientos	5%		196
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos nueve distritos electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada uno de ellos		194
	Diputado MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		195
	Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		196

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Plazo	Todos los cargos	Los aspirantes a candidato independiente (...) contarán con 60 días	192
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	En el caso que una misma persona haya presentado manifestación a favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	210, p. segundo, g)
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar vigente	208, f. III, f)

4.2.3.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de las reformas constitucionales del 20 de julio de 2013 y 27 de junio de 2014, ni contra la expedición de la Ley Electoral del 28 de junio de ese mismo año.

4.2.3.3 Casos contenciosos

4.2.3.3.1 Caso de Benjamín De la Rosa Escalante

El 28 de octubre de 2014, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, emitió el Acuerdo CG-0023-OCTUBRE-2014 que contenía las reglas de operación para candidaturas independientes.

El 4 de abril siguiente, mediante el acuerdo CG-0036-ABRIL-2015 el propio Consejo aprobó el registro del ciudadano Benjamín De la Rosa Escalante como candidato independiente a gobernador, sujeto a la condición de reunir el porcentaje mínimo de apoyo requerido en el artículo 194 de la Ley Electoral del Estado; el 3 de mayo posterior, el propio Consejo emitió el acuerdo CG-0069-MAYO-2015 con el que canceló el registro antes otorgado, en virtud de que el aspirante no reunió los apoyos requeridos en la norma citada.

Con vista en lo anterior, Benjamín De la Rosa promovió en salto de instancia juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del cual conoció la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-1004/2015.

En la sentencia emitida el 27 de mayo de 2015, la Sala Superior determinó la inaplicación del requisito de contar con el respaldo ciudadano, equivalente al cuatro por ciento del listado nominal del Estado de Baja California Sur previsto en el artículo 194 de la Ley Electoral de esa entidad federativa. Entre sus argumentos, son de destacarse los siguientes (TEPJF, 2015b):

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación no se había pronunciado sobre el requisito de porcentaje en el estado de Baja California Sur, en tanto que no eran aplicables los precedentes relativos al registro de candidatos independientes a puestos federales y a cargos en los estados de Nuevo León, Guerrero, Sonora, Estado de México y Guanajuato (TEPJF, 2015b, p. 28).
- La norma persigue un *fin legítimo* consistente en acreditar que la participación de la persona goza de una cierta dosis de legitimidad entre el electorado, lo cual justifique el funcionamiento del aparato estatal-electoral-ciudadano mediante el cual se arrojará esa candidatura (TEPJF, 2015b, p. 30).
- El requisito resulta *idóneo* para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acreditan que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por partidos políticos, pues con ello se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir (TEPJF, 2015b, p. 32).
- La medida es *necesaria* porque es inexistente una medida alternativa menos gravosa para el aspirante, toda vez que evidencia la viabilidad del apoyo ciudadano que en determinado momento se puede lograr y evita la dispersión de la votación entre una multiplicidad de candidaturas que en lugar de fortalecer las candidaturas independientes se traduce en un obstáculo para cumplir con el propósito que se buscó al incorporar tal figura (TEPJF, 2015b, p. 33).

- Sin embargo, la norma cuestionada es contraria a los artículos 35, fracción II, y 41 base II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque constituye una limitante *desproporcionada e injustificada* ya que el requisito es significativamente más gravoso que el previsto para la postulación de candidaturas por diversas formas de participación ciudadana en los procesos electorales, por lo que procede su inaplicación por lo que hace al porcentaje de apoyos requerido (TEPJF, 2015b, p. 34).
- A fin de no generar una laguna jurídica, de manera extraordinaria se considera que debe aplicarse el parámetro contenido en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), consistente en la exigencia de un uno por ciento del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas (TEPJF, 2015b, pp. 35–36).

Dado que en el caso se encontraba acreditado que el aspirante presentó 11,309 registros válidos de cédulas de respaldo ciudadano equivalentes al 2.51% de ciudadanos inscritos en el listado nominal de Baja California Sur con corte al 31 de agosto del año anterior a la elección, se ordenó que se tuviera por cumplido el requisito de las firmas y que en caso de que se encontraran cumplidos los otros requisitos legales aplicables, restituyera al ciudadano Benjamín De la Rosa Escalante en el goce de los derechos y prerrogativas a su condición de candidato independiente. (TEPJF, 2015b, pp. 39–40).

4.2.3.3.2 Casos de María Herlinda Torrez Gutiérrez y de Jorge Ramírez Martínez y Baldemar Sicairos

El 8 de mayo de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral de Baja California Sur determinó cancelar el registro de la ciudadana María Herlinda Torrez Gutiérrez como candidata independiente al cargo de integrante del Ayuntamiento de Mulege, en virtud de que no alcanzó el porcentaje mínimo de apoyos ciudadanos que en el caso era del 5% del listado nominal del municipio.

La ciudadana promovió juicio ciudadano federal en contra de la anterior determinación, el cual se radicó con el número SG-JDC-11248/2015 ante la Sala Regional Guadalajara.

El 23 de mayo de 2015, fue emitida la resolución correspondiente, en la que la Sala Regional determinó la inaplicación del artículo 196 de la Ley Electoral de Baja California Sur, así como revocar la cancelación del registro impugnado, permitir a la impugnante que continuara realizando actos de campaña y fuera incluida en la boleta electoral correspondiente.

La Sala Regional estimó que el porcentaje cumplía los principios de fin legítimo e idoneidad, porque aseguraba que el ciudadano que pretendiera registrarse como candidato independiente contara con un mínimo de respaldo social, además de que permitía la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes y evitaba trastornos al acotar la posibilidad de un número indeterminado de candidatos independientes.

Sin embargo, el porcentaje no cumplía con el requisito de necesidad o intervención mínima, ya que existían otros parámetros menos gravosos que podían colmar la finalidad perseguida por la restricción, resultando al caso orientador el criterio asumido por la Comisión de Venecia en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2011) que establecía el 1%, así como que la mayoría de las entidades federativas que en ese entonces habían regulado el tema, establecían porcentajes menores al 5%. Como consecuencia de la inaplicación de ese porcentaje y tomando en cuenta que la actora había reunido apoyos por el equivalente al 3.43% del listado nominal del municipio, la Sala Regional determinó revocar el acuerdo y ordenar que se mantuviera el registro de la ciudadana como candidata independiente (TEPJF, 2015c).

Por otra parte, en el diverso juicio ciudadano SG-JDC-11247/2015, radicado ante la Sala Regional Guadalajara, promovido conjuntamente por los ciudadanos Jorge Ramírez Martínez y Jorge Baldemar Sicairos, habían obtenido registro como candidatos independientes a diputados por los distritos locales V y I,

respectivamente, se examinó una situación similar, pero en la que la autoridad electoral determinó cancelar sus registros porque no habían alcanzado el 5% de apoyos ciudadanos previsto en la disposición legal.

En este caso, la Sala Regional también concluyó la inaplicación del artículo 194 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, en tanto que no superaba el requisito de necesidad, conforme a los argumentos expresados en el diverso juicio SG-JDC-11248/2015. Así mismo, tomando en cuenta que los porcentajes que habían recabado los ciudadanos impugnantes equivalían al 4.25% y al 3.88% de los listados nominales de los distritos respectivos, la Sala Regional determinó que conservaran sus registros y ordenó que fueran incluidos en las boletas electorales correspondientes.

4.2.3.4 Reforma legal (2017)

El 30 de mayo de 2017, se publicó en el Periódico Oficial de Baja California Sur el Decreto 2436 por el que, entre otras disposiciones, se modificó el artículo 194 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (Congreso del Estado de Baja California Sur, 2017), en el que se sustituyó el porcentaje de apoyos ciudadanos para el registro de candidaturas independientes al cargo de Gobernador del Estado, para quedar en 2.51% del listado nominal con corte al 31 de agosto del año anterior al de la elección; en cambio, los porcentajes requeridos para registrar candidaturas independientes a diputaciones locales y ayuntamientos no fueron modificados, por lo que quedaron en el 5%. El texto del artículo 194 reformado, quedó como sigue:

Artículo 194.- *Para la candidatura de Gobernador del Estado, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **2.51%** de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos nueve distritos electorales, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.*

Como puede advertirse, el porcentaje ya modificado corresponde con el precisado en la ejecutoria recaída en el juicio ciudadano SUP-JDC-1004/2015 que

había sido obtenido por el aspirante Benjamín De la Rosa Escalante; sin embargo, no se ajustó al 1% recomendado por la Comisión de Venecia y mencionado en la sentencia antes referida. Cabe señalar que, en contra de esta reforma legal no se promovió acción de inconstitucionalidad.

4.2.4 Campeche

4.2.4.1 Reformas constitucional y legal (2014)

Con fecha 24 de junio de 2014, fue publicado el Decreto número 139 con el que se reformaron diversos preceptos de la Constitución Política del Estado de Campeche, entre otros, la fracción II del artículo 18, en la que se incluyó como prerrogativa del ciudadano campechano la de registrarse como candidato independiente, en los términos siguientes (Congreso del Estado de Campeche, 2014):

Artículo 18. *Son prerrogativas del ciudadano campechano:*

I. (...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para desempeñar cualquier empleo o comisión, si se tienen las calidades que la ley establezca. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante el órgano electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que de manera independiente soliciten su registro y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación local en la materia.

III. al VII. (...)

El 30 de junio del mismo año, se publicó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche que, entre otras cuestiones, abrogó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del mismo Estado publicado el 30 de junio de 2002 e, incluyó, la regulación relativa a las candidaturas independientes. Respecto al respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, se dispuso lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	Ciudadanos equivalentes a cuando menos el dos por ciento del padrón electoral correspondiente a toda la	182, f. I

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		entidad con corte al 31 de julio del año previo a la elección	
	Diputado MR	Ciudadanos equivalentes a cuando menos el tres por ciento del padrón electoral correspondiente al Distrito Electoral Uninominal con corte al 31 de julio del año previo a la elección	182, f. II
	Ayuntamientos de MR	Ciudadanos equivalentes a cuando menos el tres por ciento del padrón electoral correspondiente al Municipio de que se trate con corte al 31 de julio del año previo a la elección	182, f. III
	Juntas Municipales de MR	Ciudadanos equivalentes a cuando menos el tres por ciento del padrón electoral correspondiente a la sección municipal de que se trate con corte al 31 de julio del año previo a la elección	182, f. IV
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos cinco municipios que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la LNE de cada una de ellas	182, f. I
	Diputado MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la LNE de cada una de ellas	182, f. II
	Ayuntamientos de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la LNE de cada una de ellas	182, f. III
	Juntas Municipales de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la LNE de cada una de ellas	182, f. IV
Plazo	Todos los cargos	Se define en la convocatoria que expida el Consejo General. ⁹⁸ Los aspirantes pueden realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano a partir del día siguiente en que obtengan la constancia que los acredita con esa calidad	20, 174 y 178
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	En el caso que una misma persona haya presentado manifestación a favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	210, p. segundo, g)

⁹⁸ Para el proceso electoral ordinario 2017-2018 en el que se eligieron diputados al Congreso local e integrantes de los Ayuntamientos y Juntas Municipales, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche al emitir la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, conforme a lo determinado en los Acuerdos CG/19/17 y CG/27/17 del 21 y 29 de septiembre de 2017, respectivamente, estableció un plazo de treinta días naturales que corrió del 8 de enero al 6 de febrero de 2018 para que fueran realizados los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo correspondiente (Instituto Electoral del Estado de Campeche, 2017a, 2017b).

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo de apoyo ciudadano deberá contener los datos siguientes: I. Apellido paterno, apellido materno y nombre propio completo. II. Clave de la credencial para votar vigente. III. Número identificador al reverso de la credencial para votar derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR). IV. Sección electoral y domicilio; y V. La firma autógrafa o huella dactilar de cada uno de los ciudadanos que respalden la candidatura en la demarcación territorial correspondiente.	180
		La cédula de respaldo de apoyo ciudadano debe acompañarse de las copias fotostáticas legibles del anverso y reverso de las credenciales para votar de los ciudadanos que otorgaron el apoyo al aspirante	181

4.2.4.2 Acciones de inconstitucionalidad

Si bien se impugnaron diversos preceptos de la reforma constitucional del 24 de junio de 2014 y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del 30 de junio del mismo año, por lo que se refiere a las candidaturas independientes, los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, en las acciones de inconstitucionalidad 51/2014, 77/2014 y 79/2014, únicamente cuestionaron la deficiente regulación por cuanto a que no se permitía a los ciudadanos participar en la elección de miembros de ayuntamientos y de juntas municipales por el principio de representación proporcional. En consecuencia, los preceptos relacionados con el tema del respaldo ciudadano no fueron analizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 2014b).

4.2.4.3 Casos contenciosos

4.2.4.3.1 Caso de Rosendo Iván Rodríguez Chan

El 30 de enero de 2018, el ciudadano Rosendo Iván Rodríguez Chan presentó solicitud ante la autoridad administrativa electoral para que se ampliara el plazo para la recaudación de apoyo ciudadano, debido a problemas con el funcionamiento de la aplicación móvil.

El Instituto Electoral del Estado de Campeche declaró improcedente la solicitud y contra dicha determinación el ciudadano interpuso un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Campeche, el cual emitió resolución el 1 de marzo siguiente, en el sentido de confirmar la respuesta dada al ciudadano.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el cual se radicó ante la Sala Regional Xalapa con el número de expediente SX-JDC-119/2018; en la resolución emitida el 16 de marzo de 2018 se confirmó la sentencia del Tribunal Electoral local, en virtud de ser inoperantes los agravios formulados por el impugnante (TEPJF, 2018e), dado que fueron reiterativos de los planteados ante la instancia primigenia y, porque otros además, resultaban novedosos.

4.2.5 Ciudad de México

4.2.5.1 Primera etapa

4.2.5.1.1 Reformas estatutaria y legal (2014)

En el caso de la ciudad de México entonces Distrito Federal, el 27 de junio de 2014, se publicó el *Decreto por que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materia político-electoral*, aprobadas por el Congreso de la Unión que en ese entonces era la autoridad facultada constitucionalmente para emitir el referido cuerpo normativo (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014c).

En lo referente a las candidaturas independientes, la reforma en cita modificó la fracción I del artículo 20 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual quedó redactado en los términos siguientes:

ARTÍCULO 20.- *Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:*

I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia,

para los cargos de representación popular, así como votar en las consultas populares y demás mecanismos de participación ciudadana.

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular 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.

Los ciudadanos del Distrito Federal que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia;

En la misma fecha, se publicó el Decreto de reformas y adiciones al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, en el que se dispuso la adición del Capítulo V Bis al Libro Tercero para regular las candidaturas independientes. Por lo que hace a la temática examinada en esta investigación, se establecieron las normas siguientes (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014):

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Jefe de Gobierno	Firmas de apoyo equivalentes al porcentaje de firmas de la LN que establezca la legislación federal para el registro de candidatos independientes al cargo de diputado federal (...).	244 Ter, Apartado A, pp. primero y segundo
	Jefe Delegacional		
	Diputado a la ALDF	En caso de que la legislación federal determine que dicho porcentaje no será vinculante para las candidaturas independientes (aplica el) 2% de la lista nominal respectiva	
Distribución	Gobernador	Firmas distribuidas en 35% de las delegaciones o distritos electorales	244 Ter, Apartado A, p. segundo
	Jefe Delegacional	Firmas distribuidas en 35% de las secciones electorales de la demarcación	
	Diputado a la ALDF	Firmas distribuidas en 35% de las secciones electorales del Distrito	
Plazo	Todos los cargos	Los mismos plazos en que se lleven a cabo las precampañas o procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos (224, p. 2) Las precampañas de candidatos al cargo de Jefe de Gobierno no podrán durar más de 40 días (...) (224, p. 3) Las precampañas a Diputados a la Asamblea Legislativa y a Jefes Delegacionales, no podrán durar más de 30 días	244 Ter, Apartado A, p. tercero, numeral 2 y p. cuarto, f. IV, en relación con el 224, pp. segundo y tercero

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas sólo apoyaran (sic) una candidatura independiente por cada elección	244 Ter, Apartado B, p. primero, inciso c)
		En caso de que dos o más solicitudes de registro como candidatos independientes presenten firmas de apoyo de los mismos ciudadanos, serán tomadas a favor de uno de los candidatos, la firma con la última fecha en que el ciudadano expreso (sic) su apoyo	244 Ter, Apartado A, último párrafo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Nombre y cargo del candidato o candidatos; espacio para recabar las firmas de ciudadanos, señalando nombre, clave de elector, delegación, sección electoral que deberán corresponder con la copia simple de la credencial para votar con fotografía	208, f. III, f)

4.2.5.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra de la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, diversos partidos políticos interpusieron acciones de inconstitucionalidad: 45/2014 y 46/2014 (Movimiento Ciudadano), 66/2014, 67/2014 y 68/2014 (Partido Verde Ecologista de México), 69/2014 (Partido del Trabajo) y 75/2014 (Partido Revolucionario Institucional). De todas éstas, solamente la 46/2014 formuló conceptos de invalidez relacionados con la regulación del respaldo a las candidaturas independientes.

Al respecto, el partido accionante expresó que el artículo 244 Ter era inconstitucional porque, por una parte, la exigencia de anexar copia de la credencial de elector a las firmas de apoyo era desproporcionada y, por otro lado, que el requisito consistente en que sólo podrá registrarse al candidato independiente a cualquier cargo de elección popular que, por fórmula o planilla, haya obtenido la mayoría de las manifestaciones de apoyo válidas, siempre que dicho apoyo sea igual o mayor al 2% de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección que corresponda, resultaban excesivos, desproporcionales y carentes de justificación (SCJN, 2014c, pp. 7–8).⁹⁹

⁹⁹ Así aparece redactado en el resumen de agravios de la Acción de Inconstitucionalidad 46/2014 y sus acumuladas; sin embargo, de la lectura del precepto impugnado (a. 244 Ter) no aparece que se hubiera dispuesto que sólo el candidato que obtuviera el mayor número de apoyos obtendría el

La Sala Superior, en la opinión SUP-OP-16/2014 del 10 de agosto de 2014, consideró que el requisito relativo a exhibir copia de la credencial para votar establecido en el artículo 244 Ter, párrafo primero, Apartado A, e inciso d) del Apartado B, debía considerarse inconstitucional por ser desproporcionado y una carga injustificada y excesiva; en tanto que el requisito correspondiente al porcentaje de firmas de apoyo necesarias para ser registrado (2%), previsto en el artículo 244 Ter, Apartado A, era acorde con la Constitución Federal (TEPJF, 2014c)

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó ambos aspectos de la norma impugnada. Por lo que hace al requisito de exhibir copia de las credenciales de elector de los ciudadanos que expresen su apoyo, reiteró el criterio sustentado en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en el que, entre otras cuestiones, había sostenido que no se trata de una exigencia desmedida, pues resulta indispensable garantizar que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible. Así mismo, sostuvo que:

*“(...) la medida legislativa es razonable y supera el test de proporcionalidad, pues (i) persigue un **fin legítimo** que consiste en asegurar fehacientemente que se cuenta con el respaldo de una base social, lo que se traduce en la expresión de la voluntad de una proporción significativa del electorado; (ii) es **idónea y necesaria** porque permite la comprobación del respaldo social que debe ser verificada de manera permanente por la autoridad administrativa electoral para obtener el registro como candidato independiente; y (iii) es **proporcional en sentido estricto** porque asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos.”* (SCJN, 2014c, p. 127)

Respecto del porcentaje de firmas de apoyo, la Suprema Corte advirtió que corresponde a las entidades federativas regular lo relativo a las candidaturas independientes, sin que la Constitución estableciera valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar

registro, sino únicamente el requisito del porcentaje equivalente al 2% del listado nominal. Cabe mencionar que en la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, tampoco se analiza esa cuestión.

tanto la forma en que se debe acreditar el apoyo como las cifras suficientes con que se debe demostrar ese apoyo.

De tal manera, el requisito del 2% del listado nominal “(...) se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador ordinario, además de que no se traduce en una barrera infranqueable, (...ya que...) no impide a los ciudadanos gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad, al tiempo que asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes (...)” (SCJN, 2014c, pp. 130–132).

4.2.5.1.3 Casos contenciosos

4.2.5.1.3.1 Caso de Arne Sidney Aus den Ruthen Haag

El 11 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal aprobó el acuerdo ACU-69-14 en el que estableció, entre otros aspectos, el período para la obtención de firmas de apoyo para las candidaturas independientes el cual fijó en 30 días naturales.

El ciudadano Arne Sidney Aus den Ruthen Haag promovió juicio ciudadano local ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal para inconformarse en contra del acuerdo referido, mismo que fue confirmado en sus términos por el mencionado órgano jurisdiccional.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano en mención promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del cual conoció la Sala Regional Distrito Federal bajo el número de expediente SUP-JDC-463/2014.

En la sentencia respectiva, la Sala Regional determinó confirmar la sentencia impugnada, estableciendo que en el caso era correcta la interpretación adoptada por la autoridad electoral en el sentido de que el plazo para la recolección del apoyo ciudadano para los candidatos independientes debía coincidir con el de precampañas de los partidos políticos y, a efecto de determinar si la medida

legislativa soportaba el control de constitucionalidad y convencionalidad, aplicó el test de proporcionalidad.

Al respecto, estimó que la porción normativa no era restrictiva de derechos pues lo relevante radicaba en que el plazo se encontrara dentro de límites razonables, idóneos y proporcionales a la finalidad perseguida que era la competencia en condiciones de igualdad entre los candidatos, fueran de partidos o independientes. Así mismo, razonó que la medida se justificaba con el hecho de que los aspirantes tienen la necesidad de obtener el respaldo ciudadano en una temporalidad cierta, concreta y específica, con la única finalidad de obtener un porcentaje legal mínimo dentro del área geográfica correspondiente, por lo que el hecho de que se impusiera a los candidatos independientes que llevaran a cabo la captación del respaldo en los mismos días que durarían las precampañas de los candidatos partidistas, respetaba los principios de equidad y legalidad.

De igual manera, estimó que la norma no anulaba o cancelaba el derecho humano a ser votado, pues es un tiempo igual al que tienen otros ciudadanos que aspiran a una candidatura por parte de los partidos políticos y, en ese sentido, la regla era razonable porque preveía un periodo suficiente para instrumentar las medidas que fueran necesarias para buscar el respaldo de otros ciudadanos, además de ser una medida proporcional porque si el objetivo era que todos los ciudadanos que aspiraban a obtener una candidatura se presentaran ante la ciudadanía que los respalda en un cierto tiempo, no resultaba la medida más gravosa, sino que con esa instrumentación se armonizaba el derecho con los principios electorales de equidad e igualdad (TEPJF, 2014d).

4.2.5.1.3.2 Casos de Oscar Moreno Ramos y Arturo Cuevas Bautista

El día 21 de enero de 2015, el ciudadano Oscar Moreno Ramos solicitó al Instituto Electoral del Distrito Federal la ampliación del plazo para obtener firmas de apoyo ciudadano para equipararlo al de los aspirantes a candidatos federales (60 días). La autoridad electoral respondió la solicitud, en el sentido de que no era posible atender su petición.

En contra de esa respuesta, dicho ciudadano promovió juicio ciudadano federal que fue reencauzado a medio de impugnación local, el cual se tramitó ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el 12 de febrero de 2015 emitió sentencia en la que, entre otras cuestiones, determinó que no era procedente la ampliación del plazo para recabar las firmas.

Como consecuencia de lo anterior, el enjuiciante presentó nuevo juicio federal en contra de la sentencia antes mencionada, la cual se radicó ante la Sala Regional del entonces Distrito Federal con el número SDF-JDC-80/2015, solicitando la inaplicación del artículo 244 Ter, Apartado A, numeral 2, fracción IV, del Código Electoral local, por considerarlo inequitativo, desproporcional e irrazonable.

En la resolución, la Sala Regional consideró infundada la causa de solicitud de inaplicación porque el actor conoció el plazo, la forma y términos en que habrían de recabarse las firmas de apoyo, por lo menos, desde el momento en que se le reconoció la calidad de aspirante a candidato independiente. Además, estimó que la obligación de los candidatos independientes de llevar a cabo la labor de captación de firmas en treinta días, respetaba los principios de equidad y legalidad, tal como lo había considerado la propia Sala Regional al resolver el juicio SDF-JDC-463/2014, cuyos razonamientos reiteró en este asunto (TEPJF, 2015d).

Por otra parte, en una cadena impugnativa distinta, el ciudadano Arturo Cuevas Bautista también presentó solicitud a la autoridad electoral local de ampliación del plazo para recabar apoyos ciudadanos, la cual no fue acordada favorablemente; determinación que también fue confirmada por el Tribunal Electoral local y también confirmada por la Sala Regional del Distrito Federal al resolver el expediente SDF-JDC-81/2015, expresando al efecto argumentos similares a los contenidos en la sentencia del expediente SDF-JDC-80/2015 (TEPJF, 2015e).

4.2.5.2 Segunda etapa

4.2.5.2.1 Reformas constitucional y legal (2017)

Conforme a lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio del *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México* publicado el 29 de enero de 2016 (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016), la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México aprobó una nueva Constitución Política para la Ciudad de México, la cual fue publicada el 5 de febrero de 2017 (Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017).

En el Apartado A del artículo 27 se incluyó la regulación de las candidaturas independientes con la denominación de “candidaturas sin partido”. El texto aprobado fue el siguiente:

Artículo 27

Democracia representativa

A. Candidaturas sin partido

- 1. La ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo. Las personas que hayan sido militantes de un partido deberán renunciar a su militancia por lo menos un año antes del registro de su candidatura, de conformidad con lo previsto por la ley.*
- 2. La ley electoral establecerá las reglas y procedimientos para su registro y participación, así como las medidas para garantizar su acceso al financiamiento público y a las prerrogativas en todo el proceso electoral, en los términos de lo dispuesto por la ley general.*
- 3. Los requisitos que establezca la ley para su registro se guiarán por los principios de justicia, racionalidad y proporcionalidad.*
- 4. La ley electoral deberá garantizar que las fórmulas de candidaturas sin partido estén integradas por personas del mismo género.*

El 7 de junio de 2017, se expidió un nuevo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, en el que los aspectos relativos al requisito del respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes, denominadas “candidaturas sin partido”, acorde al término empleado en la Constitución de la Ciudad de México, fueron regulados en la forma siguiente (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017):

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Jefatura de Gobierno	1% de la LNE en el ámbito respectivo, con corte al 31 de agosto del año anterior a la elección	323, p. primero
	Alcaldesa o Alcalde y Concejales		
	Diputadas y Diputados al Congreso de la Ciudad de México		
Distribución	Jefatura de Gobierno	Firmas distribuidas en 35% de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	323, p. segundo
	Alcaldesa o Alcalde y Concejales	Firmas distribuidas en 35% de los distritos electorales o secciones electorales de la demarcación	
	Diputadas y Diputados al Congreso de la Ciudad de México	Firmas distribuidas en 35% de las circunscripciones que conforman la demarcación territorial	
Plazo	Jefatura de Gobierno	120 días	312, inciso a)
	Diputado/a, Alcalde/sa y Concejales	60 días	312, inciso b)
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas sólo apoyaran (sic) una candidatura independiente por cada elección	323, p. décimo cuarto, inciso c)
		En el caso de que dos o más solicitantes de registro como candidatos sin partido presenten firmas de apoyo de los mismos ciudadanos, serán tomados a favor de uno de los candidatos, la firma con la última fecha en que el ciudadano expreso (sic) su apoyo	323, p. décimo tercero
Características de los	Todos los cargos	Nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres	323, p. noveno, f. X

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
respaldos ciudadanos		(OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	

4.2.5.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

Las reformas constitucional y legal de 2017 no fueron impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los aspectos relativos a la obtención de respaldos como requisito para el registro de las candidaturas independientes.¹⁰⁰

4.2.5.2.3 Casos contenciosos

4.2.5.2.3.1 Caso de José Luis Luege Tamargo

El 18 de enero de 2018, el ciudadano José Luis Luege Tamargo, en su calidad de aspirante a candidato independiente al cargo de jefe de gobierno de la Ciudad de México, solicitó al Instituto Electoral de esa entidad federativa el otorgamiento de un plazo adicional de 22 días naturales para recabar apoyo ciudadano, a fin de compensar 15 días que le fueron disminuidos con motivo de la negativa de registro como aspirante y 7 días, por aplicación análoga del acuerdo INE/CG514/2017.

La autoridad electoral respondió en el sentido de negar la ampliación del plazo, porque ello implicaría modificar los plazos establecidos en el calendario electoral lo que contravendría los principios de certeza, además de que el acuerdo del INE sólo aplicaba a las candidaturas independientes a Presidente de la República, senadores y diputados federales.

¹⁰⁰ En la Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, promovidas por los partidos políticos Morena y Nueva Alianza y por la Procuraduría General de la República, no se presentaron conceptos de invalidez relacionados con las candidaturas sin partido (SCJN, 2014d). En la Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, promovidas por los partidos Encuentro Social, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, así como por la Procuraduría General de la República y diversos diputados integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el único concepto de validez relacionado con candidaturas independientes que se enderezó fue en el que se combatió la presunta exclusión de los candidatos sin partido a la asignación de concejalías por el principio de representación proporcional (SCJN, 2017b).

En contra de esa respuesta, el ciudadano interpuso juicio ciudadano local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México en el sentido de confirmarla. Esta resolución fue impugnada mediante juicio ciudadano federal que se tramitó con la clave SUP-JDC-50/2018 ante la Sala Regional de la Ciudad de México, la cual consideró fundados los agravios y ordenó que se otorgaran 15 días adicionales para que recabara el apoyo ciudadano, en virtud de que ese fue el tiempo que no tuvo oportunidad para tal fin, cuando originalmente le fue negado su registro como aspirante a candidato independiente, situación que lo colocó en desventaja.

Resulta importante destacar que, dada la previsión legal que dictaba que en caso de duplicidad de apoyos para distintos aspirantes, se contarían los que fueran otorgados en última instancia y al otorgarse la ampliación a José Luis Luege Tamargo se podría generar afectación a otros aspirantes que habrían presentado previamente sus apoyos, la Sala Regional estableció en la sentencia que los apoyos que recabara en la prórroga de quince días que se le concedía, en los casos de personas que previamente se hubieran manifestado a favor de otro aspirante, no deberían computarse a favor de José Luis Luege, sino del aspirante al que de manera inmediata anterior se hubiera hecho la manifestación de apoyo, siempre que para este último fuera necesario para que alcanzara el mínimo de apoyos ciudadanos (TEPJF, 2018f).

4.2.5.2.3.2 Caso de Pablo Raúl Moreno Carrión

El 8 de febrero de 2018, el ciudadano Pablo Raúl Moreno Carrión solicitó al Instituto Electoral de la Ciudad de México la ampliación por 6 días naturales del plazo para la obtención del apoyo ciudadano, en virtud de que dicho plazo había sido disminuido debido a la fecha en que se emitió el Acuerdo en el que se determinó la procedencia de su registro como aspirante a candidato independiente a diputado local. La autoridad electoral dio respuesta en el sentido de que no era posible atender la petición del ciudadano.

Inconforme con lo anterior, Pablo Raúl Moreno Carrión promovió juicio ciudadano federal en salto de instancia, el cual quedó radicado ante la Sala Regional de la Ciudad de México con el número SCM-JDC-78/2018 y resuelto el 9 de marzo de 2018, en el sentido de revocar la respuesta impugnada y otorgarle la ampliación que había solicitado, en virtud de que la reducción del plazo obedeció a la actuación de la autoridad electoral y ello había colocado al aspirante en situación de desventaja.

Así mismo, la Sala Regional de la Ciudad de México determinó que para no generar afectaciones a otros aspirantes, para la contabilización de los apoyos emitidos para el ciudadano Pablo Raúl Moreno Carrión y otros aspirantes, se adoptaría excepcionalmente la regla de prelación que se incluyó por la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-50/2018 (TEPJF, 2018g).

4.2.6 Coahuila

4.2.6.1 Reformas constitucionales y legal

El 17 de diciembre de 2013, se publicó el Decreto 361 por el que se adicionaron dos párrafos a la fracción I del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, a fin de incorporar el registro de candidaturas independientes. El texto reformado es el siguiente (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2013):

Artículo 19.- *Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:*

I. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular 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 tanto esta Constitución, como la legislación electoral del Estado.

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución, la legislación electoral del Estado y los acuerdos de las autoridades electorales, en especial para

garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

II. a IV. (...)

Mediante decreto publicado el 22 de septiembre de 2015, se adicionaron dos párrafos a la fracción I del numeral antes mencionado. Debe observarse que el penúltimo párrafo es prácticamente idéntico al texto constitucional correlativo, con excepción de la referencia a “los acuerdos de las autoridades electorales”; el texto adicionado fue el siguiente (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2015):

Artículo 19.- (...)

I. (...)

(...)

(...)

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución y la legislación electoral del Estado, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

Los coahuilenses podrán ejercer su derecho a votar, aún estando en territorio extranjero.

II. a IV. (...)

Con la reforma del 22 de septiembre de 2015, el texto vigente de la fracción I del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila es el siguiente:

Artículo 19.- *Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:*

I. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.

El derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular 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 tanto esta Constitución, como la legislación electoral del Estado.

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución, la legislación electoral del Estado y los acuerdos de las autoridades electorales, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

Las candidaturas independientes se sujetarán a los requisitos, condiciones y términos que determine esta Constitución y la legislación electoral del Estado, en especial para garantizar la transparencia, legalidad y fiscalización en el origen y ejercicio de los recursos. En todo caso, las disposiciones relativas a los partidos políticos, en los procesos electorales, serán aplicables a las candidaturas independientes con las modalidades específicas que la ley señale.

Los coahuilenses podrán ejercer su derecho a votar, aún estando en territorio extranjero.

I. a IV. (...)

Por lo que se refiere al Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza publicado el 29 de junio de 2010, originalmente contenía disposiciones que permitían las candidaturas independientes (aa. 6, numeral 6, 142 y 143) (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2010).

Sin embargo, fueron invalidadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a lo decidido en la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010, la cual surtió efectos el 26 de octubre de 2010; ello, en virtud de lo que entonces disponía el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Federal que establecía la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular en las entidades federativas (SCJN, 2010).

Posteriormente, el código en mención no fue reformado en forma inmediata a las reformas a la Constitución federal y a la Constitución local de diciembre de 2013 para reincorporar la regulación de las candidaturas independientes, por lo que el tema quedó sin regulación en la legislación secundaria del Estado hasta la entrada

en vigor del nuevo Código Electoral para el Estado de Coahuila, publicado el 1 de agosto de 2016 (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2016). Las condiciones relativas al respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes quedaron en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	1.5% de la LNE con corte al 31 de octubre del año previo a la elección	98
	Diputados de MR		99
	Integrantes de ayuntamientos		100
Distribución	Gobernador	No se menciona	
	Diputados de MR		
	Integrantes de ayuntamientos		
Plazo	Todos los cargos	<p>(96) (Los plazos para recabar los respaldos ciudadanos) Iniciarán y tendrán la misma duración que la precampaña de la elección de que se trate.</p> <p>(169) a) Las precampañas en el caso de que se renueve el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Ayuntamientos, iniciarán ochenta días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de cuarenta días.</p> <p>b) Respecto a las precampañas en que se renueve el Poder Legislativo, darán inicio ciento once días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de veinte días.</p> <p>c) Respecto a las precampañas en que se renueve el Poder Ejecutivo en concurrencia con el Poder Legislativo, darán inicio ochenta días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de cuarenta días.</p> <p>d) Respecto a las precampañas en las que se renueve el Poder Ejecutivo o Ayuntamientos en concurrencia con elecciones federales, darán inicio ochenta días después de iniciado el proceso. No podrán durar más de cuarenta días.</p> <p>e) La duración de las precampañas no podrá ser mayor de las dos terceras partes de las campañas.</p> <p>(193) 1. En el año en que se renueve el Poder Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos, tendrán una duración de sesenta días.</p> <p>2. Las campañas en que se renueve el Poder Legislativo, tendrán una duración de treinta días.</p>	96, p. 1, en relación con el 169, a) al e) y 193, pp. 1 al 4

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		3. Las campañas en que se renueve el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tendrán una duración de 60 días. 4. Las campañas en que se renueve el Poder Ejecutivo o Ayuntamientos en concurrencia con elecciones federales, tendrán una duración de sesenta días.	
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Cuando se hayan expedido por la misma persona a favor de dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular, contarán todas las manifestaciones.	119, p. 1, inciso b)
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Nombre, firma, clave de elector y el número identificador ubicado al reverso de la credencial para votar denominado reconocimiento óptico de caracteres (OCR)	118, p. 2 inciso f)

4.2.6.2 Acciones de Inconstitucionalidad

Las reformas a la constitución coahuilense del 17 de diciembre de 2013 y del 22 de septiembre de 2015 no fueron impugnadas por vía de acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, diversas disposiciones del Código Electoral para el Estado de Coahuila fueron impugnadas por el Partido Joven de Coahuila (Acción de Inconstitucionalidad 76/2016), el Partido de la Revolución Democrática (A. I. 79/2016), el Partido Acción Nacional (A. I. 80/2016) y el partido MORENA (A. I. 81/2016); sin embargo, respecto de las candidaturas independientes únicamente se cuestionó el aspecto relativo a las condiciones para la reelección de quienes hayan accedido a un cargo con ese carácter, sin que en alguna de las demandas se plantearan conceptos de invalidez en contra de las normas que regulaban la obtención de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes (SCJN, 2016a).

4.2.6.3 Casos contenciosos

4.2.6.3.1 Caso de Luis Alberto Zavala Díaz (1)

El ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz presentó juicio para protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para controvertir la omisión de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de realizar las adecuaciones necesarias a la normativa local, a fin de implementar las candidaturas independientes en esa entidad federativa. El juicio fue radicado ante la Sala Superior del TEPJF con el número de expediente SUP-JDC-357/2014.

La sentencia del 14 de mayo de 2014 concluyó, que el planteamiento del actor era fundado, en virtud de que a esa fecha había transcurrido el plazo previsto en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, pues el Congreso de esa entidad federativa había reformado la Constitución local sin que hubiera emitido la legislación secundaria que reglamentara las candidaturas independientes, situación que se traducía en hacer nugatorio el ejercicio del derecho ciudadano a contender en una elección mediante esa figura jurídica, habida cuenta a que estaba sujeto a cumplir con las calidades, requisitos, condiciones y términos que se establecieran en la legislación respectiva.

La Sala Superior expresó sobre el tema que la omisión del Congreso conllevaba, por sí misma, una privación injustificada, innecesaria, irracional, desmedida y desproporcionada del derecho a ser votado, pues presuponía falta de certeza absoluta de los supuestos, condiciones, términos y requisitos para que los ciudadanos se encontraran en condiciones de ejercer ese derecho a plenitud, a pesar de contar con el derecho constitucional a ser candidato independiente y estar en aptitud de participar en condiciones de equidad en las contiendas electivas.

A fin de restituir al ciudadano en el ejercicio del derecho a ser votado en el contexto del proceso electoral en curso en esa entidad federativa, la Sala Superior determinó que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila debería escuchar de inmediato al ciudadano Luis Alberto

Zavala Díaz y, de reunir los requisitos constitucionales correspondientes, acordar la forma en que dicho ciudadano podría ejercer su derecho a participar como ciudadano independiente (TEPJF, 2014e).¹⁰¹

4.2.6.3.2 Caso de Luis Alberto Zavala Díaz (2)

El 1 de junio de 2014, el ciudadano Luis Alberto Zavala Díaz presentó un escrito al que denominó “aclaración interlocutoria de sentencia”, en el que realizó diversas manifestaciones relacionadas con los actos llevados a cabo por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila tendientes a cumplir lo determinado en el expediente SUP-JDC-357/2014; a dicho escrito se le dio el trámite de juicio ciudadano federal, por lo que se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-JDC-452/2014.

En el escrito antes referido, el ciudadano cuestionó el requisito que se estableció para poder ser registrado como candidato independiente, consistente en anexar a cada uno de los formatos de apoyo copia de la credencial de elector del ciudadano que lo suscribiera, por considerarlo excesivo e injustificado y no cumplir con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.¹⁰²

La Sala Superior consideró que el requisito en cuestión era una carga adicional y desproporcionada que afectaba el núcleo esencial del derecho político a ser votado, a partir de aplicar a tal medida el test de proporcionalidad.

El requisito en estudio no satisfacía el principio de *idoneidad*, porque la copia de la credencial para votar con fotografía no constituía, por sí misma, una prueba apta para obtener un *fin legítimo* a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos

¹⁰¹ El criterio sustentado en este juicio se recogió en la Tesis LXXXII/2015 de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN VIOLENTA EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO.”

¹⁰² Es importante puntualizar que el requisito no se encontraba previsto en ley, en razón de que el Congreso no había realizado las adecuaciones, sino que había sido establecido por la autoridad electoral en el marco de las medidas a adoptar para permitir al ciudadano ser registrado como candidato independiente.

asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes, dado que su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que podrían tratarse de credenciales no actualizadas, credenciales con datos erróneos o apócrifas.

Tampoco se consideró satisfecho el principio de *necesidad*, porque la medida adoptada no era la más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles, toda vez que la autoridad tenía a su alcance todos los elementos necesarios para determinar si la información recabada por el enjuiciante en los formatos de apoyo coincidía con la asentada en el padrón electoral, por lo que no era necesario requerirlo para que proporcionara las respectivas copias de las credenciales de elector.

Finalmente, no se satisfacía el criterio de *proporcionalidad en sentido estricto*, ya que el requisito impuesto, si bien respondía al fin que se pretende tutelar, lo cierto es que generaba una afectación al actor al establecerse una exigencia que, dado lo avanzado del proceso electoral en curso, resultaba de difícil cumplimiento, además de no ser razonable, necesaria, ni justificada y cuya satisfacción lleva implícita una restricción de un derecho humano.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Superior determinó revocar el requisito de exhibir copia de la credencial para votar y ordenó al Instituto Electoral local que verificara que los formatos de respaldo contaran con los datos establecidos en los formatos respectivos y, de ser necesario, los confrontara con la información que obraba en el padrón electoral, para efecto de corroborar si la información proporcionada correspondía a lo asentado en el mismo (TEPJF, 2014f).¹⁰³

¹⁰³ Los criterios adoptados en este juicio constituyeron precedente de la Tesis de Jurisprudencia 16/2016 de rubro: "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD."

4.2.6.3.3 Casos de Alfonso Danao De la Peña Villareal, Luis Alberto Zavala Pérez y Federico González Garza

El 5 de julio de 2016, los ciudadanos Alfonso Danao De la Peña Villareal, Luis Alberto Zavala Pérez y Federico González Garza formularon sendos juicios ciudadanos federales en contra de la omisión del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza de legislar sobre candidaturas independientes. Los juicios fueron radicados ante la Sala Superior y registrados con los números SUP-JDC-1684/2016, SUP-JDC-1685/2016 y SUP-JDC-1686/2016.

La Sala Superior consideró en la sentencia emitida el 13 de julio de 2016 que, no obstante que mediante los Decretos 361 y 126 publicados en el Diario Oficial de esa entidad federativa el 17 de diciembre de 2013 y el 22 de septiembre de 2015, respectivamente, se adicionaron y reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado en materia de candidaturas independientes, lo cierto era que no se había expedido la legislación legal respectiva, necesaria para la implementación y ejercicio eficaz de las mencionadas candidaturas y, por tanto, no se había dado cumplimiento a lo ordenado en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal del 9 de agosto de 2012 que estableció un plazo de un año para que las legislaturas locales realizaran las adecuaciones pertinentes.

En tal virtud, la Sala Superior consideró fundados los motivos de agravio y ordenó a la Diputación Permanente de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza que, de inmediato, expidiera la convocatoria correspondiente a fin de citar a sesión extraordinaria para que se expidiera la legislación atinente (TEPJF, 2016x)

4.2.6.3.4 Caso de Rosalinda Arredondo Esquivel

El Consejo General del Instituto Electoral de Coahuila aprobó el 24 de marzo de 2017, el acuerdo por el que determinó que era improcedente el registro de la ciudadana Rosalinda Arredondo Esquivel como candidata independiente a la

elección de la gubernatura del Estado, en virtud de no haber reunido el respaldo establecido en la ley.

Inconforme, la ciudadana promovió juicio ciudadano local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado en el sentido de revocar la negativa de registro, para el efecto de que se notificara a la aspirante el resultado de la verificación de las cédulas de respaldo, se le allegara diversa información y se le diera oportunidad de manifestar lo que a su derecho conviniera.

La ciudadana promovió juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Superior con el número de expediente SUP-JDC-241/2017, en cuya ejecutoria se determinó que eran fundados los agravios, en virtud de que la verificación de los apoyos no se hizo a partir de una sola base de datos y, en consecuencia, modificó la sentencia impugnada para el efecto de que se realizara una diligencia con una duración mínima de 72 horas durante la cual deberían ponerse a disposición de la interesada, tanto las bases de datos con las capturas de los apoyos ciudadanos como las cédulas de apoyo exhibidas, a efecto de que pudiera subsanar las irregularidades u omisiones y hacer las aclaraciones que considerara pertinentes dentro del plazo de 24 horas posterior a la conclusión de la diligencia (TEPJF, 2017d).

4.2.7 Colima

4.2.7.1 Reformas constitucional y legal (2013-2014)

El 5 de octubre de 2013 fue publicada la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, en la que, entre otras cuestiones, se adicionó la fracción II Bis al artículo 86 Bis con el fin de regular el derecho de los ciudadanos de esa entidad federativa a contender en los procesos electorales de manera independiente, en los términos siguientes (Congreso del Estado de Colima, 2013):

Artículo 86 Bis. (...)

I. y II. (...)

II Bis.- Los ciudadanos colimenses podrán contender en los procesos electorales para todos los cargos de elección popular, de manera independiente de los partidos políticos, siempre que satisfagan los requisitos, condiciones y términos que establezca la ley.

Los ciudadanos que participen como candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público y privado, en la forma y términos que establezca la ley.

La ley establecerá las reglas y límites a que se sujetará el financiamiento de las actividades de los ciudadanos que obtengan su registro como candidatos independientes dentro de un proceso electoral, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado; asimismo, regulará los procedimientos para el control y vigilancia de todos los recursos con los que cuenten, incluyendo los recursos privados que se hubiesen utilizado para financiar las actividades tendientes a obtener dicho registro.

Los candidatos independientes registrados, en ningún caso, podrán participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

La reforma legal subsecuente se realizó mediante el Decreto No. 315 por el que se aprobó reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Colima publicado en el órgano oficial de difusión del gobierno del Estado el 14 de junio de 2014 (Congreso del Estado de Colima, 2014). En lo que respecta a los temas de la presente investigación, se establecieron las disposiciones siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, haya obtenido la mayoría de manifestaciones de apoyo válidas, siempre y cuando dicho apoyo sea igual o mayor al 3% del Padrón Electoral de la demarcación territorial que corresponda	345, p. segundo, f. II
	Miembros de los ayuntamientos		
	Diputados de MR		
Distribución	Gobernador	No se menciona	
	Miembros de los ayuntamientos		
	Diputados de MR		

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Plazo	Gobernador	25 de enero de enero al 23 de febrero del año de la elección (30 días)	338 y 339
	Miembros de los ayuntamientos	Del 3 de febrero al 22 de febrero del año de la elección (20 días)	
	Diputados de MR		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas: II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	344, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los lugares destinados para tal efecto, con su credencial, conforme a las siguientes reglas: I. Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado; II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos y que los propios aspirantes decidan acreditar	343, f. I y II

Mediante reforma del 29 de junio de 2017 (Congreso del Estado de Colima, 2017), se modificaron, tanto el requisito relativo al porcentaje de apoyos para referirlo a la lista nominal (a. 345, p. segundo, f. II), como las disposiciones correspondientes a las características de los respaldos (a. 343), eliminando la comparecencia personal de los ciudadanos que otorgan los apoyos, con lo cual las reglas antes aludidas quedaron en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, haya obtenido la mayoría de manifestaciones de apoyo válidas,	345, p. segundo, f. II
	Miembros de los ayuntamientos		
	Diputados de MR		

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		siempre y cuando dicho apoyo sea igual o mayor al 3% de la lista de la demarcación territorial que corresponda.	
Distribución	Gobernador	No se menciona	
	Miembros de los ayuntamientos		
	Diputados de MR		
Plazo	Gobernador	25 de enero de enero al 23 de febrero del año de la elección (30 días)	338 y 339
	Miembros de los ayuntamientos	Del 3 de febrero al 22 de febrero del año de la elección (20 días)	
	Diputados de MR		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas: II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular.	344, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán hacerlo por escrito, utilizando los formatos de respaldo aprobados por el Consejo General, acompañando a los mismos copia de su credencial, conforme a las siguientes reglas: I. Los escritos de respaldo contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado; II. DEROGADA.	343, f. I y II

4.2.7.2 Acciones de Inconstitucionalidad

En contra de la reforma constitucional del 23 de octubre de 2013 no se presentó acción de inconstitucionalidad alguna.

En cambio, por lo que hace a la reforma al Código Electoral del Estado de Colima del 14 de junio de 2014, los partidos políticos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano presentaron demandas de acción de inconstitucionalidad que quedaron radicadas con los números 32/2014 y 33/2014, respectivamente.

Respecto de las candidaturas independientes, fue el partido Movimiento Ciudadano el que formuló diversos conceptos de invalidez, de los cuales se relacionan con la presente investigación, en síntesis, los siguientes (SCJN, 2014e, pp. 15–17):

- El artículo 339 dispone que los candidatos independientes sólo podrán obtener el respaldo ciudadano durante periodos de treinta días (Gobernador) y veinte días (diputados y ayuntamientos), lo que es inequitativo y, por tanto, no resulta idóneo ni razonable para ejercer su derecho constitucional a ser votados, porque carecen de una estructura que les permita establecer una estrategia o reaccionar de manera inmediata para cumplir con el requisito respectivo.
- El artículo 345, párrafo segundo, fracción II, establece un porcentaje de respaldo excesivo y desproporcional para contender como candidato independiente al cargo de Gobernador, que no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de los ciudadanos.
- El artículo 344, fracción II, del código comicial de Colima viola la libertad de los ciudadanos a decidir a quién brindarán su apoyo, pues la autoridad considerará nulas las manifestaciones de respaldo expedidas por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección, cuando lo correcto sería que se requiriera al ciudadano para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

En la opinión SUP-OP-5/2014, la Sala Superior consideró que los plazos para la obtención del apoyo ciudadano (a. 339) y el porcentaje de respaldo (a. 345, f. II) eran conformes con la Constitución Federal; en tanto que la disposición del artículo 344, fracción II, relativa a que se considerarían nulas las manifestaciones de apoyo expedidas por la misma persona a dos o más aspirantes, debía estimarse inconstitucional, porque consideró que la medida de declarar nulas todas las manifestaciones era excesiva y radical y, en todo caso, la norma debería precisar cuál de las manifestaciones de apoyo debería prevalecer (TEPJF, 2014g).

Ahora bien, por lo que se refiere a los plazos para la obtención del apoyo ciudadano (a. 339), el Pleno de la Suprema Corte estimó válido el precepto que los prevé, en tanto que dichos plazos son congruentes con la duración que corresponde a la etapa de obtención del respaldo popular y no podrían aumentarse porque se desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad que se encuentra formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas (SCJN, 2014e, pp. 128–129).

En lo relativo a la invalidez del artículo 345, párrafo segundo, fracción II, la propuesta del proyecto sometido al Pleno planteaba la validez del precepto; sin embargo, en la votación se registró un empate,¹⁰⁴ por lo que, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que no se alcanzó mayoría calificada por la invalidez ni mayoría por la validez, se determinó desestimar el planteamiento (SCJN, 2014e, pp. 129–131).

Lo mismo sucedió respecto del concepto de invalidez del artículo 344, fracción II, pues en el proyecto sometido al Pleno se proponía la invalidez del precepto, pero también se registró un empate,¹⁰⁵ por lo que al no haber mayoría calificada por la invalidez ni mayoría por la validez, el planteamiento también fue desestimado (SCJN, 2014e, pp. 151–152).

¹⁰⁴ Cinco votos a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, y cinco votos en contra de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas

¹⁰⁵ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y el Ministro Presidente Silva Meza se pronunciaron a favor de la invalidez y los Ministros Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán lo hicieron en contra.

4.2.7.3 Casos contenciosos

4.2.7.3.1 Caso de Lázaro Peña Nava y otros

El 13 de marzo de 2018, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Colima emitió el acuerdo en el que determinó negar a los integrantes de la planilla encabezada por Lázaro Peña Nava su registro como candidatos independientes al Ayuntamiento de Comala, en virtud de que no fueron la planilla con mayor número de respaldos ciudadanos; ello, en aplicación del artículo 345, fracción II, del Código Electoral de esa entidad federativa.

Los aspirantes promovieron juicio ciudadano local que fue resuelto por el Tribunal Electoral de la entidad, en el sentido de confirmar la negativa de registro; en contra de esa determinación, promovieron juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional con sede en Toluca del TEPJF, con el número de expediente ST-JDC-177/2018.

En la resolución fechada el 25 de abril de 2018, la Sala Regional realizó el estudio de la constitucionalidad de la norma antes mencionada y concluyó que los agravios eran infundados, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumulados, en la que se examinó una norma similar del Estado de Quintana Roo y fue declarada válida por mayoría de ocho votos, destacando, entre otras razones que en aquella ocasión el Máximo Tribunal había considerado que la norma en cuestión lo único que hacía era garantizar mediante un procedimiento que, quien logre conseguir la candidatura independiente respectiva, estará en condiciones de competir de manera real con los partidos políticos durante el proceso comicial y, en consecuencia, aspirar de manera efectiva a ocupar el cargo, así como lograr un candidato competitivo y utilizar eficientemente los recursos públicos que serán asignados al candidato independiente (TEPJF, 2018h).

La sentencia de la Sala Regional Toluca fue impugnada mediante el recurso de reconsideración SUP-REC-202/2018, el cual fue desechado de plano por la Sala

Superior que estimó que en el caso no se satisfacía el requisito de procedencia relativo a que la Sala Regional hubiera realizado una interpretación directa de la Constitución (TEPJF, 2018i).

4.2.8 Chiapas

4.2.8.1 Primera etapa

4.2.8.1.1 Reformas constitucionales y legales

El 23 de octubre de 2013, se publicó en el periódico oficial del Estado de Chiapas el *Decreto por el que se establece la Novena Reforma a la Constitución Política de Chiapas*, con el que, entre otros preceptos, se modificó el artículo 12, fracción I, para incluir como derecho de los ciudadanos chiapanecos solicitar registro como candidatos de manera independiente, en los términos siguientes (Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2013):

Artículo 12.- *Los ciudadanos chiapanecos tienen derecho a:*

I. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular. 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 esta Constitución y las leyes en la materia.

Los aspirantes a candidatos independientes que hayan participado en un proceso de selección y no hayan resultado ganadores, no podrán ser postulados por un partido político o coalición, de conformidad con la ley de la materia aplicable.

Cabe delimitar que en el artículo primero transitorio del Decreto antes citado, se estableció que la reforma entraría en vigor “el día de inicio del proceso electoral del año 2018”; empero, este precepto nunca entró en vigor, ya que por una reforma constitucional posterior, publicada el 29 de diciembre de 2016, el artículo 12 fue modificado para enumerar las prioridades de las políticas públicas del Estado y los Municipios de Chiapas, en tanto que los derechos de toda persona que sea ciudadana del Estado se trasladaron al artículo 22, en cuya fracción VI, se incluyó el derecho a registrar candidaturas independientes y en el numeral 29, párrafo

primero, se estableció el derecho de los ciudadanos de participar con ese carácter en las elecciones locales.

Ahora bien, no obstante que la reforma a la Constitución local del 23 de octubre de 2013 no entró en vigor, tomando como base la reforma a la Constitución Federal del 10 de febrero de 2014 y la expedición de las leyes generales en materia electoral, el Congreso de Chiapas determinó reformar el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado en el que, entre otras cuestiones, incluyó un Libro dedicado a regular las candidaturas independientes.

Esta reforma fue publicada el 30 de junio de 2014 en el Periódico Oficial del Estado (Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2014). Por lo que hace a los tópicos objeto de la presente investigación, las reglas establecidas fueron las siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo	
Respaldo ciudadano	Gobernador	0.25% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección		534	
	Diputados de MR	2% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección		535	
	Integrantes de los ayuntamientos	Municipios con población de hasta 10,000 electores inscritos en la LNE	3% de la LNE		536
		Municipios con población de 10,001 hasta 30,000 electores	2.5% de la LNE		
		Municipios con población de 30,001 hasta 50,000 electores	2% de la LNE		
		Municipios con población de 50,001 hasta 100,000	1.5% de la LNE		
		Municipios con población de 100,001 hacia adelante	1% de la LNE		
Solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, haya obtenido la mayoría de manifestaciones de apoyo válidas				551, p. segundo, f. II	
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 60 municipios que representen cuando menos el 0.15% de ciudadanos que integren la LNE en cada una de ellas		534	
		El porcentaje referido en el Código (0.25%) deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en al menos 18 de los distritos electorales en que se divide el Estado		551, f. IV	
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		535	

Rubro	Cargo	Disposición			Artículo
	Integrantes de los ayuntamientos	Municipios con población de hasta 10,000 electores inscritos en la LNE	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones que representen:	1.5%	536
		Municipios con población de 10,001 hasta 30,000 electores		1.2%	
		Municipios con población de 30,001 hasta 50,000 electores		1%	
		Municipios con población de 50,001 hasta 100,000		0.75%	
		Municipios con población de 100,001 hacia adelante		0.50%	
Plazo	Todos los cargos	10 días			532. p. primero
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	<p>Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:</p> <p>VIII. En el caso de que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada</p>			560, f. VIII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	<p>Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente: conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado.</p> <p>II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos y que los propios aspirantes decidan acreditar.</p>			550, f. I y II
		<p>La cédula de respaldo deberá contener nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo</p>			557, f: III, inciso f)

4.2.8.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

La reforma a la Constitución de Chiapas del 23 de octubre de 2013, no fue impugnada por vía de acción de inconstitucionalidad.

Por otra parte, el diverso Decreto de reforma constitucional del 25 de junio de 2014 (que no versó sobre el tema de candidaturas independientes) y la reforma al Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas del 30 de junio siguiente, fueron impugnadas a través de las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 (Partido de la Revolución Democrática), 74/2014 (Partido del Trabajo), 76/2014 (Partido de la Revolución Democrática) y 83/2014 (Partido Acción Nacional).

De estas impugnaciones, solamente la identificada con el número 74/2014 planteada por el Partido del Trabajo, contenía conceptos de invalidez relacionados con las reglas para la obtención de apoyo para el registro de las candidaturas independientes. Al respecto, se cuestionó la razonabilidad de los porcentajes de respaldo ciudadano que se deben recabar para el registro de candidaturas independientes (aa. 534 al 536), así como la constitucionalidad del requisito consistente en constituir una asociación civil para obtener dicho registro (a. 530 párrafos penúltimo y último).¹⁰⁶

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la validez de los porcentajes de apoyo exigidos para el registro, considerando aplicable el criterio que había sostenido en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, en la que estimó que el legislador secundario (...) tiene amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como

¹⁰⁶ El tema de la constitución de una asociación civil como requisito para obtener el registro de la candidatura independiente, no forma parte de los objetivos de la presente investigación; sin embargo, es interesante señalar que el Pleno de la Suprema Corte si bien lo consideró como un “costo para quien aspire a ser candidato independiente”, estimó válido el precepto, porque era una medida razonable que no constituía un requisito excesivo o desproporcionado ya que “(...) únicamente pretende dar un cauce legal a las relaciones jurídicas que se entablen con la candidatura independiente (...ya que la...) provee (...) de una estructura mínima que facilita su actuación (...y...) abona a la transparencia, al permitir distinguir claramente entre los actos jurídicos del candidato independiente en su esfera personal y los relacionados con su candidatura; sin que ello pueda llegar a constituir un obstáculo o carga excesiva, pues si bien implica un trámite y un costo para quien aspire a ser candidato independiente, ello guarda proporción con la finalidad de la candidatura que es la de acceder a un cargo de elección popular”.

las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo” (SCJN, 2014f, pp. 95–96).

Además, sostuvo que el porcentaje de respaldos “(...) *está encaminado a constatar con algún grado razonable de certeza que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente (...) al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor (...)*” (SCJN, 2014f, p. 97); también determinó que la medida legislativa superaba el test de proporcionalidad porque:

*“(...) (i) persigue un **fin legítimo** que consiste en asegurar que el ciudadano que pretende registrarse como candidato independiente cuenta con parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social; (ii) es **idónea y necesaria** porque permite la operatividad de la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes y evita trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo; y (iii) es **proporcional en sentido estricto** porque asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos sin afectar desmedidamente el derecho de ser votado de los ciudadanos en su calidad de candidatos independientes.”* (SCJN, 2014f, p. 97)

4.2.8.1.3 Casos contenciosos

4.2.8.1.3.1 Caso de Rafael Jiménez Aréchar y otros

El 30 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, emitió el acuerdo por el que aprobó los lineamientos para el registro de candidaturas independientes y la convocatoria respectiva, en la que, conforme a la normatividad vigente en esa entidad federativa, estableció los requisitos que deberían satisfacer las personas interesadas.

Disconformes con varios de los requisitos planteados, diversos ciudadanos interpusieron juicios ciudadanos federales,¹⁰⁷ los cuales se radicaron ante la Sala Regional con sede en Xalapa del TEPJF, los cuales fueron resueltos en forma acumulada el 12 de mayo de 2015. Respecto de los temas relacionados con la presente investigación, la Sala Regional realizó, en resumen, los pronunciamientos siguientes:

- Consideró inoperante el agravio relativo a que exigir la copia de la credencial de elector de los ciudadanos es excesivo, al existir jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de las consideraciones sostenidas en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas que fueron aprobadas por mayoría de ocho votos de los ministros integrantes del Pleno.
- También se consideró inoperante el agravio relativo a la inconstitucionalidad de los porcentajes de respaldo ciudadano, en virtud de la existencia de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, en las que con mayoría de diez votos el Tribunal Pleno se había pronunciado sobre la validez del requisito.
- Igualmente, la Sala Regional estimó inoperantes los agravios que cuestionaban la validez de la porción normativa que admitía como candidato independiente, a un mismo cargo de elección, únicamente al ciudadano que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtuviera el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas; ello, conforme al criterio sostenido por mayoría de ocho votos de los ministros integrantes del Pleno en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas en la que se declaró la validez de un precepto similar del Estado de Quintana Roo.

¹⁰⁷ SUP-JDC-393/2015 (Rafael Jiménez Aréchar); SUP-JDC-393/2015 (Jorge Adrián Ojeda Ruiz); SUP-JDC-393/2015 (Juan Manuel Maza Palacios); SUP-JDC-393/2015 (Román García Juárez); y SUP-JDC-393/2015 (Luis Roberto Ramírez y José Manuel Trujillo Ponce).

- Por otra parte, la Sala Regional declaró inaplicable la porción normativa del artículo 550, fracciones I, II, IV y V, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, en tanto que se estimó excesivo que estableciera que los ciudadanos deberían acudir personalmente a los consejos respectivos a manifestar su apoyo a los candidatos independientes, ya que ello no satisfacía los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

De acuerdo con la Sala Regional, el requisito no satisfacía el subprincipio de *idoneidad*, ya que al exigirse la presencia personal de los ciudadanos ante la autoridad administrativa electoral competente para que ahí se llenara el formato o cédula de apoyo a candidatos independientes, lo cual debería hacerse, además, ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto de designen, así como de los representantes de los partidos políticos, a efecto de que el aspirante pudiera ser registrado como candidato independiente no constituía, por sí mismo, una requisito establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, si se tomaba en cuenta la cantidad de ciudadanos que tendrían que acudir ante los consejos electorales, distritales o municipales, para llenar las cédulas de apoyo a candidatos independientes, era evidente que esto obstaculizaría el derecho fundamental de acceder a ese tipo de candidaturas.

Tampoco se satisfacía el subprincipio de *necesidad*, porque la medida adoptada no era la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles, al traducirse en la ineludible obligación de que los ciudadanos comparecieran personalmente ante la autoridad competente para manifestar su apoyo, lo que implicaría la erogación de gastos y destinar tiempo por parte de la ciudadanía para que el aspirante a candidato independiente satisficiera un requisito para acceder a esa candidatura.

Finalmente, tampoco se satisfacía el criterio de *proporcionalidad en sentido estricto*, ya que el requisito impuesto, si bien respondía al fin que se pretendía

tutelar, generaba una afectación al ciudadano al establecerse una exigencia que resultaba de difícil cumplimiento, además de no ser razonable, necesaria, ni justificada y cuya satisfacción llevaba implícita una restricción de un derecho humano, como lo era el derecho político-electoral de ser votado en la modalidad de candidatura independiente.

- Así mismo, la Sala Regional declaró inaplicable el plazo de 10 días para recabar los apoyos ciudadanos establecido en párrafo primero de la Convocatoria y 11 de los Lineamientos para el Registro de Candidatos Independientes, de tal manera que debería ampliarse para maximizar el derecho de los aspirantes a candidatos independientes, en tanto ello fuera posible sin afectar las demás etapas del proceso electoral (TEPJF, 2015f).

4.2.8.2 Segunda etapa

4.2.8.2.1 Reformas constitucional y legal (2016-2017)

Como se había adelantado, por reforma a la Constitución Política del Estado de Chiapas publicada el 29 de diciembre de 2016, las disposiciones relativas a las candidaturas independientes se trasladaron a los artículos 22, fracción VI y 29, párrafo primero (Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2016). El texto modificado quedó en los términos siguientes:

Artículo 22. *Toda persona que sea ciudadana en el Estado tienen (sic) derecho a:*

I. a V. (..)

VI. Solicitar el registro de candidaturas independientes conforme a los requisitos, condiciones y términos que señale la ley.

VII. (...)

Artículo 29. *En las elecciones locales del Estado de Chiapas podrán participar tanto los partidos políticos de carácter nacional como los partidos políticos con registro local, así como los ciudadanos con candidaturas independientes.*

(...)

(...)

Conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio, estas reformas constitucionales entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

El 14 de junio de 2017, se publicó un nuevo Código de Elecciones y Participación Ciudadana, que en lo referente a la obtención de apoyo para el registro de las candidaturas independientes estableció las reglas siguientes (Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2017):

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo	
Respaldo ciudadano	Gobernador	0.25% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección		114	
	Diputados de MR	2% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección		115	
	Integrantes de los ayuntamientos	Municipios con población de hasta 10,000 electores inscritos en la LNE	3% de la LNE		116
		Municipios con población de 10,001 hasta 30,000 electores	2.5% de la LNE		
		Municipios con población de 30,001 hasta 50,000 electores	2% de la LNE		
		Municipios con población de 50,001 hasta 100,000	1.5% de la LNE		
		Municipios con población de 100,001 hacia adelante	1% de la LNE		
Solamente tendrá (sic) derecho a registrarse como candidato independiente los tres que hayan obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas				131, p. 2, f. II	
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 60 municipios que representen cuando menos el 0.15% de ciudadanos que integren la LNE en cada una de ellas		114	
		El porcentaje referido en el Código (0.25%) deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en al menos 8 de los distritos electorales en que se divide el Estado		131, p. 2, f. IV	
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		115	
	Integrantes de los ayuntamientos	Municipios con población de hasta 10,000 electores inscritos en la LNE	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones que representen:	1.5%	116
		Municipios con población de 10,001 hasta 30,000 electores		1.2%	
Municipios con población de 30,001 hasta 50,000 electores		1%			

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo	
		Municipios con población de 50,001 hasta 100,000		0.75%	
		Municipios con población de 100,001 hacia adelante		0.50%	
Plazo	Gobernador	Del 1 al 25 de febrero del año de la elección (para el proceso 2018, el plazo fue del 1 al 20 de marzo)		112, p. 1, f. I y noveno transitorio	
	Diputados o integrantes de ayuntamientos	Del 1 al 15 de febrero del año de la elección (para el proceso 2018, el plazo fue del 1 al 20 de marzo)		112, p. 1, f. II y noveno transitorio	
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	<p>Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:</p> <p>VIII. En el caso de que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada</p>		140, f. VIII	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán manifestarlo mediante una cédula de respaldo que en su momento emita el Consejo General del Instituto de Elecciones, misma que deberá contener el nombre, las firmas o huellas del ciudadano, anexando la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo		130, p. 1	
		La cédula de respaldo deberá contener nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo		137, f: III, inciso f)	

Como puede advertirse, en dicho código se mantuvieron prácticamente las mismas reglas, aunque algunas se modificaron para hacer más flexibles los requisitos de registro, en cuyo caso tenemos las siguientes:

- Se permite el registro de hasta tres candidatos independientes por cargo, a saber, los que hubieren obtenido el mayor número de apoyos, siempre que hubieran superado el porcentaje mínimo requerido.
- Se redujo de 18 a 8 el número de distritos en el que los aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura tendrían que obtener el porcentaje mínimo de apoyos.

- Se amplió el plazo para la obtención de apoyos que paso de 10 días en todos los cargos a 26 días para el caso de gobernador y a 16 días para diputados e integrantes de ayuntamientos.
- Se eliminó el requisito de que los apoyos tuvieran que otorgarse por comparecencia personal ante la autoridad electoral.

4.2.8.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra de la reforma constitucional del 29 de diciembre de 2016, no se presentó acción de inconstitucionalidad.

Respecto a la emisión del nuevo Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas del 14 de junio de 2017, se plantearon las acciones de inconstitucionalidad 78/2017 y 79/2017, promovidas por los partidos Encuentro Social y MORENA, respectivamente; sin embargo, no se plantearon conceptos de invalidez relacionados con los temas materia de la presente investigación (SCJN, 2017c).

4.2.9 Chihuahua

4.2.9.1 Primera etapa (2015)

4.2.9.1.1 Reformas constitucional y legal

La incorporación como derecho ciudadano del registro de candidaturas independientes a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua se publicó el 1 de abril de 2015 (Congreso del Estado de Chihuahua, 2015a). Al efecto, se modificaron los artículos 21, fracción II y 27 bis, párrafo primero, los cuales quedaron en los términos siguientes:

Artículo 21. *Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:*

I. (...)

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás calidades que las

leyes establezcan. 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 Ley Electoral;

III. a V. (...)

Artículo 27 bis. La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la Ley Electoral.

(...)

Poco tiempo después, el 8 de agosto siguiente, se publicó otra reforma constitucional que tocó el tema de las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Chihuahua, 2015b), mediante la modificación de los artículos 21 y 27 bis a los que se aludió líneas arriba, los cuales quedaron con la redacción siguiente, cuyos cambios se resaltan para facilitar su identificación:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

I. (...)

II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás calidades que las leyes establezcan. 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 que acrediten no ser ni haber sido presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante afiliado o su equivalente, de un partido político, en los tres años anteriores al día de la elección del proceso en el que pretendan postularse, ni haber participado como candidato a cualquier cargo de elección popular postulado por cualquier partido político o coalición en el proceso electoral inmediato anterior, y que reúnan** los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley Electoral;

III. a V. (...)

Artículo 27 bis. La ley garantizará que los partidos políticos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios

*partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. **Para que un partido político tenga acceso al financiamiento público estatal, deberá haber obtenido cuando menos el tres por ciento de la votación estatal válida emitida en el proceso electoral inmediato anterior al ejercicio presupuestal de que se trate,***

*Los candidatos independientes tendrán derecho **a financiamiento público únicamente** para las campañas electorales en los términos que **establezcan las disposiciones aplicables en la materia.***

(...)

El 22 de agosto de 2015, se publicó la Ley Electoral del Estado de Chihuahua —que abrogó al ordenamiento del mismo nombre del 12 de septiembre de 2009— (Congreso del Estado de Chihuahua, 2015c); en esta nueva Ley se incluyeron las reglas relativas al apoyo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes, en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección		205, p. 1, incisos b) y c)
	Diputados de MR	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección		205, p. 1, inciso d)
	Miembros de ayuntamiento y síndico	Cabildos que se integren con un Presidente, un Síndico y once Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. I del Código Municipal)	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso d)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y nueve Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. II del Código Municipal)	4% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso e)
	Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y siete Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. III del Código Municipal)	6% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso f)	

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y cinco Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. IV del Código Municipal)	10% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso g)
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 45 municipios que representen al menos el 2% de la de cada uno de dichos municipios		205, p. 1, inciso b)
	Diputados de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 2% de la de cada una de dichas secciones electorales		205, p. 1, inciso c)
	Miembros de ayuntamiento y síndico	Cabildos que se integren con un Presidente, un Síndico y once Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 2% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso d)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y nueve Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 2% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso e)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y siete Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 3% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso f)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y cinco Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 4% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso g)
Plazo	Gobernador	45 días		203, p. 1, a)
	Miembros de los ayuntamientos	30 días		203, p. 1, c)
	Diputados de MR	30 días		203, p. 1, b)

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: h) en el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante por el mismo cargo de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada	220, p. 1, inciso h)
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo contendrá el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiesten el apoyo	217, p. 1, inciso f), f. II

4.2.9.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

La reforma constitucional del 1 de abril de 2015, no fue motivo de impugnación por vía de acción de inconstitucionalidad; la diversa reforma constitucional del 8 de agosto siguiente, sí fue impugnada por los partidos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y MORENA, mediante las acciones de inconstitucionalidad tramitadas con los números 67/2015, 72/2015 y 82/2015, respectivamente; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no abordó en la sentencia respectiva alguno de los temas objeto de la presente investigación, porque la materia de esa reforma se trató, por un lado, del requisito de que los aspirantes a candidaturas independientes acreditaran no tener vinculación con partidos políticos como dirigentes o militantes afiliados en los tres años anteriores al inicio del proceso electoral en el que pretendan participar y, por otro, del acceso al financiamiento público durante las campañas electorales.

Por su parte, diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua del 22 de agosto de 2015 fueron impugnadas a través de las acciones de inconstitucionalidad 92/2015, 94/2015 y 96/2015, promovidas por los partidos de la Revolución Democrática, MORENA y Acción Nacional, respectivamente. Sobre el particular, se observa que los únicos aspectos cuestionados relacionados con las candidaturas independientes, fueron el planteado por MORENA relativo a la presunta inconstitucionalidad de la imposibilidad de sustituir al candidato

independiente propietario en la elección de diputados de mayoría relativa (a. 223) y el propuesto por el Partido Acción Nacional respecto a la presunta inconstitucionalidad de la prohibición para registrar a candidatos independientes que hubieren pertenecido a un partido en los tres años anteriores o que hubiesen sido postulados como candidatos por un partido en el proceso electoral inmediato anterior (a. 217, p. 1, inciso g), fracciones II y III); ambas temáticas no guardan relación con la presente investigación.

4.2.9.1.3 Casos contenciosos

4.2.9.1.3.1 Caso de Gerardo Cortinas Murra

El 18 de septiembre de 2014, el ciudadano Gerardo Cortinas Murra, ostentándose como aspirante a solicitar registro como candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Chihuahua, promovió juicio ciudadano federal a fin de controvertir la omisión del Congreso de esa entidad federativa de legislar sobre candidaturas independientes.

El juicio fue radicado ante la Sala Superior con el expediente SUP-JDC-2665/2014. Fue resuelto el 6 de noviembre de 2014 en el sentido de declarar fundado el agravio respectivo, toda vez que a la fecha de emisión de la sentencia no había constancia alguna de que el Legislativo local hubiera expedido la legislación en materia de candidaturas independientes que diera cumplimiento al mandato previsto en los artículos 35, fracción II, y 116, fracción IV, incisos k) y p), de la Constitución Federal, no obstante que ya había transcurrido el plazo que para tal efecto se fijó en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional del 9 de agosto de 2012.

Como efectos de la sentencia federal, se ordenó a la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Chihuahua que, de inmediato, expidiera la legislación atinente en materia de candidaturas independientes, además de que se le formuló una amonestación por la omisión en que había incurrido (TEPJF, 2014h).

En relación con el cumplimiento de la sentencia, se promovió un incidente de inejecución que se resolvió ordenando de nueva cuenta a la Legislatura que en el periodo de sesiones que se estaba llevando a cabo emitiera la legislación atinente (TEPJF, 2015g); y, posteriormente, la Sala Superior abrió, oficiosamente, un segundo incidente de inejecución en el que con fecha 9 de septiembre de 2015, se declaró cumplida la sentencia, en virtud de la expedición de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua publicada el 22 de agosto anterior (TEPJF, 2015h).

4.2.9.1.3.2 Caso de Mónica Guadalupe Reyes Gallegos (1)

El 7 de diciembre de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral de Chihuahua emitió el acuerdo mediante el cual expidió los lineamientos y las convocatorias para las candidaturas independientes en el proceso electoral local 2015-2016.

La ciudadana Mónica Guadalupe Reyes Gallegos, en su calidad de aspirante a candidata independiente al cargo de diputada local, se inconformó en contra de diversos aspectos de los lineamientos y las convocatorias, mediante juicio ciudadano local, en el que el Tribunal Electoral local declaró, entre otras cuestiones, la inaplicación de la porción impugnada del artículo 205, numeral 1, inciso c) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en lo tocante a que los firmantes presenten al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales, ordenándose al Consejo General de la autoridad electoral local que tuviera como porcentaje específico para la promovente el uno por ciento.

No obstante, el Tribunal Electoral local no dio la razón a la impugnante respecto de otros temas que también controvertió, entre éstos, el relativo al requisito de presentar copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que brinden su apoyo, el cómputo de firmas de ciudadanos que apoyen dos candidaturas independientes por el mismo cargo de elección popular y la distribución geográfica de las personas que otorguen el apoyo ciudadano. Por tal motivo, promovió juicio ciudadano federal, el cual se radicó ante la Sala Regional ubicada en Guadalajara del TEPJF, con el expediente SG-JDC-43/2016.

Dicho órgano jurisdiccional federal únicamente se pronunció respecto al tema del requisito relativo a presentar la copia simple de la credencial para votar, el cual consideró infundado, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas en la que se pronunció sobre la validez de tal requisito.

Sobre los demás temas, la Sala Regional consideró los agravios inoperantes, en virtud de que la parte impugnante se limitó a reproducir los argumentos presentados ante el Tribunal Electoral local; en tal virtud, no emitió pronunciamiento de fondo alguno (TEPJF, 2016y).

4.2.9.1.3.3 Caso de Roberto Antonio González García

El ciudadano Roberto Antonio González García, en su calidad de aspirante a la candidatura independiente a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Delicias, promovió juicio ciudadano local contra el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Chihuahua del 7 de diciembre de 2015, mediante el cual expidió, entre otros, los lineamientos y las convocatorias para las candidaturas independientes en el proceso electoral local 2015-2016, solicitando la inaplicación de diversos aspectos de la Ley Electoral de esa entidad federativa.

Dicho Tribunal Electoral local declaró, entre otras cuestiones, la inaplicación de la porción impugnada del artículo 205, numeral 1, inciso e) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en lo tocante a que los firmantes representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de las secciones electorales que conformen la mitad, ordenándose al Consejo General de la autoridad electoral local que tuviera como porcentaje específico para la promovente el 1%; sin embargo, consideró improcedente la inaplicación del mismo precepto, en lo tocante a que la cantidad de apoyo ciudadano para registrarse como candidato independiente se encuentre integrada por ciudadanos de, por lo menos, la mitad de las secciones electorales.

En desacuerdo con lo anterior, el ciudadano en cita interpuso juicio ciudadano federal del cual conoció la Sala Regional Guadalajara con el número de expediente SG-JDC-38/2016. En la sentencia del 11 de marzo de 2016, determinó confirmar la sentencia de la autoridad jurisdiccional local, en virtud de que, por una parte, la determinación de aplicar el 1% como porcentaje, prevista en el artículo 371, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —en lugar del 2% de la ley electoral local que fue declarado inaplicable— no fue subjetivo, sino que se aplicó por el Tribunal local dado su carácter de criterio orientador al caso concreto, en virtud de haber sido declarado constitucional dicho porcentaje por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas.

Para terminar, en lo relativo a la exigencia de obtener el porcentaje de apoyo ciudadano requerido en, cuando menos, la mitad de las secciones electorales del municipio, la Sala Regional no emitió un pronunciamiento de fondo porque consideró el agravio inoperante dado que el impugnante se limitó a reproducir los argumentos formulados ante el Tribunal Electoral local (TEPJF, 2016z).

4.2.9.1.3.4 Caso de Luis Enrique Terrazas Seyffert y Javier Mesta Delgado

El 9 de febrero de 2016, ambos ciudadanos, en su calidad de aspirantes a las candidaturas independientes del Ayuntamiento de Chihuahua, promovieron juicio ciudadano local en el que cuestionaron diversos aspectos de la Ley Electoral local y de los Lineamientos y la Convocatoria que emitió el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de esa entidad federativa.

El Tribunal Electoral local determinó, entre otras cuestiones, inaplicar la porción impugnada del artículo 205, numeral 1, inciso d), de la Ley Electoral local, en lo tocante a que los firmantes representen al menos el dos por ciento de la lista nominal de cada una de las secciones electorales que conformen la mitad, con efectos concretos para los ciudadanos Luis Enrique Terrazas Seyffert y Javier Mesta Delgado, así como ordenar al Consejo General de la autoridad electoral local modificar el porcentaje de los miembros de la lista nominal para que consistiera en,

al menos, el uno por ciento de la lista nominal de cada una de las secciones electorales que conformen la mitad.

En otros aspectos, el Tribunal Electoral local determinó confirmar los actos impugnados en lo relativo al requisito de anexar copia del documento para votar de los ciudadanos que otorgaran su apoyo a los candidatos independientes, así como a que en caso de que se presentaran apoyos de ciudadanos para dos o más aspirantes al mismo cargo, sólo se computaría la primera manifestación y que los apoyos deben estar distribuidos en al menos el 50% de las secciones electorales.

El ciudadano Luis Enrique Terrazas Seyffert se inconformó contra lo resuelto por el Tribunal Electoral local mediante juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional Guadalajara con el número SG-JDC-35/2016, mismo en el que el 11 de marzo de 2016, resolvió confirmar la sentencia reclamada, al estimarse inoperantes los agravios del impugnante, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre la validez del requisito de presentar copia de la credencial para votar de los ciudadanos que apoyen las candidaturas independientes y, respecto de las demás cuestiones, el ciudadano solamente reiteró los argumentos que había manifestado ante el Tribunal Electoral local (TEPJF, 2016aa).

4.2.9.1.3.5 Caso de Federico Piñón Frías

El 9 de abril de 2016, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua resolvió que los ciudadanos Federico Piñón Frías y Luis Carlos Asunsolo, no cumplían con el porcentaje mínimo de apoyo ciudadano exigido por la Ley Electoral de la referida entidad federativa, para acceder a la candidatura independiente a diputados por el distrito electoral local 17.

Para oponerse a esa determinación, el primero de los ciudadanos mencionados promovió juicio ciudadano federal que se radicó en la Sala Regional Guadalajara con el número de expediente SG-JDC-113/2016, alegando, entre otras

cuestiones, la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Electoral local y que el acuerdo que le negó el registro no estaba debidamente fundado y motivado.

Además, el impugnante hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 205, fracción I, inciso c), de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua que exigía como porcentaje el 3% del listado nominal, siendo que a los partidos políticos se les exigía un porcentaje menor para obtener su registro como tales, lo cual, en su concepto, transgredía los principios de igualdad, equidad y legalidad.

La Sala Regional, en la sentencia emitida el 4 de mayo de 2016, estimó infundado el agravio aludiendo a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que los candidatos independientes y los partidos políticos son sujetos desiguales, así como que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, dado que la Constitución General no establece valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demuestren el respaldo ciudadano para poder postularse,¹⁰⁸ además de que la propia Corte determinó la validez de disposiciones jurídicas análogas en las que también se exigía un respaldo del tres por ciento de la lista nominal de electores correspondiente al distrito, para ser postulado como candidato independiente.¹⁰⁹

Igualmente, el aspirante cuestionó la constitucionalidad del artículo 220, párrafo 1, inciso b), que establecía que las firmas de apoyo no serían computadas si no se acompañaban copias de la credencial para votar vigente, planteamiento que fue calificado como infundado por la Sala Regional siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determinó que no implica una exigencia desmedida o una carga excesiva, que la documentación para acreditar el respaldo

¹⁰⁸ En la sentencia se mencionan las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, 56/2014 y su acumulada, 32/2014 y su acumulada, 42/2014 y sus acumuladas

¹⁰⁹ Refiere las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada (Estado de México), 65/2014 y acumulada (Guerrero), y 49/2014 (Sonora).

ciudadano a las candidaturas independientes, se integre con las copias de las credenciales de los electores que hubiesen otorgado su apoyo para que una persona participe en la elección bajo una candidatura independiente.¹¹⁰

Por otra parte, la Sala Regional estimó que el acuerdo que negó el registro al ciudadano no fue debidamente motivado y violó su garantía de audiencia, porque la autoridad no identificó de manera clara y objetiva a las y los ciudadanos cuya cédula de respaldo se estimó que no reunía alguno de los requisitos previstos en la normativa aplicable, lo que se tradujo en la transgresión a los principios de legalidad, objetividad y certeza que rigen la actuación de las autoridades en materia electoral, así como en un obstáculo formal para ejercer el derecho político-electoral de ser votado.

Por consecuencia, determinó revocar el acuerdo impugnado para el efecto de que la autoridad notificara al aspirante el resultado de la verificación de apoyos ciudadanos, identificando plenamente, de manera clara y objetiva las inconsistencias encontradas, las cédulas de respaldo que estimó que no podían tomarse en consideración para cumplir con el porcentaje requerido, y señalara expresamente el requisito que incumplieron; otorgándole un plazo de 48 horas para que subsanara las inconsistencias encontradas (TEPJF, 2016ab).

4.2.9.1.3.6 Caso de Arturo José Valenzuela Zorrilla

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua en resolución del 9 de abril de 2016, determinó negar a la planilla encabezada por el ciudadano Arturo José Valenzuela Zorrilla el registro para participar con la candidatura independiente al Ayuntamiento de Juárez, por no haber alcanzado el porcentaje del 3% de apoyo ciudadano establecido en la normatividad de esa entidad federativa.

¹¹⁰ Al respecto, la Sala Regional refirió las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en la cual la Corte interpreta el mismo requisito exigido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o bien en la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y acumuladas, 42/2014 y acumuladas, 43/2014 y acumuladas, 56/2014 y su acumulada.

El aspirante interpuso juicio ciudadano federal del cual conoció la Sala Regional Guadalajara con el número SG-JDC-149/2016. En la sentencia respectiva, dictada el 4 de mayo de 2016, se examinó en primer término el agravio relativo a la inconstitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano, en el que se dijo que no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se había pronunciado sobre el tema, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que se promovieron contra las reformas constitucional y de la legislación electoral del Estado de Chihuahua (67/2015 y acumuladas y 92/2015 y acumuladas), el Máximo Tribunal sí se había pronunciado en otras acciones de inconstitucionalidad en las que se combatieron disposiciones normativas análogas,¹¹¹ en las que concluyó que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, dado que la Constitución General no establece valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demuestren el respaldo ciudadano para poder postularse.

Además, la Sala Regional precisó que el Alto Tribunal había concluido que las medidas legislativas en cuestión no eran desproporcionales ni carecían de razonabilidad, en tanto satisfacían un test de proporcionalidad, pues (i) perseguían un *fin legítimo* que consiste en asegurar que el ciudadano que pretende registrarse como candidato independiente cuenta con parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social; (ii) eran *idóneas* y *necesarias* porque permiten la operatividad de la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes y evitaban trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acudieran a solicitar el registro respectivo; y, (iii) eran *proporcionales en sentido estricto* porque aseguraban que la ciudadanía tuviera opciones de candidatos que fueran realmente representativos, auténticos y

¹¹¹ En la sentencia se mencionan las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), 38/2014 y acumuladas (Nuevo León), 49/2014 y su acumulada (Sonora), 65/2014 y acumulada (Guerrero), 39/2014 y acumuladas (Morelos), 40/2014 y acumuladas (San Luis Potosí), 43/2014 y acumuladas (Guanajuato), 56/2014 y acumulada (Estado de México)

competitivos sin afectar desmedidamente el derecho de ser votado de los ciudadanos en su calidad de candidatos independientes.

El impugnante también planteó la violación al principio de igualdad porque no se consideró que el Ayuntamiento de Juárez, por tener una población mucho mayor a la de otros municipios, exigía un número mucho mayor de apoyos ciudadanos, razón por la que debía considerarse un porcentaje menor, en particular, el contenido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (1%) de la Comisión de Venecia.

Sobre ese tópico, la Sala Regional consideró que no se advertía que la norma impugnada careciera de razonabilidad o incumpliera con el fin perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, en tanto que el Código de Buenas Prácticas sólo tenía un carácter orientador, conforme a la jurisprudencia 21/2015 de la Sala Superior de rubro “ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS”, en tanto que, de conformidad con los criterios del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el porcentaje del 3 % no resultaba inconstitucional ni inconvencional, ya que no sólo fue aprobado por una ley en sentido formal y material, sino que, cumplía con el fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto exigidos.

Por otra parte, el ciudadano también cuestionó el plazo de 30 días previsto en la legislación electoral local para recabar el apoyo ciudadano, argumentando que, dado el listado nominal del Municipio de Juárez, requería conseguir 977 firmas por día. La Sala Regional, apoyándose en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹² desestimó el agravio, argumentando que la etapa de registro de los aspirantes a candidatos independientes se debía sincronizar con los plazos de registro que preveía la propia legislación, por lo que la etapa de obtención de apoyo ciudadano no se puede prolongar de manera indefinida y que los plazos previstos

¹¹² Al respecto, menciona las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y acumulada (Estado de México), 32/2014 y acumulada (Colima), 42/2014 y acumulada (Michoacán) y 39/2014 y acumulada (Morelos).

en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano eran razonables, en tanto que posibilitaban el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos de Chihuahua a aspirar a ser registrados como candidatos independientes a miembros del Ayuntamiento de Juárez, pues se ajustaban al modelo que había sido establecido por el Congreso local; además de que esa etapa no podría aumentarse, porque desestabilizaría el diseño normativo comicial que se encuentra formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas que integran al proceso electoral respectivo.

Aunado a lo anterior, el aspirante a candidato independiente también cuestionó el requisito de anexar copia de la credencial de elector de los ciudadanos que le otorgaran apoyo, el cual fue considerado infundado por la Sala Regional conforme a los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad.¹¹³

De la misma manera, el aspirante también impugnó la norma que establece que, en caso de que una misma persona hubiera presentado manifestación en favor de más de un aspirante por el mismo cargo de la elección, sólo se computaría la primera manifestación presentada (a. 220, párrafo 1, inciso g) de la Ley Electoral local). Al respecto, la Sala Regional aludió al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en la que al examinar una disposición análoga de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estimó que no advertía que violara la libertad de los ciudadanos para decidir a quién entregar su apoyo, ni que el ciudadano tuviera a su favor un derecho político que se viera lesionado con la atribución de la autoridad para determinar una sola de esas opciones como la válida, pues de lo único que se trataba es de que dicho respaldo tuviera objetividad y no de que se multiplicara indiscriminadamente.

¹¹³ En la sentencia se alude a las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, 40/2014 y acumuladas, 42/2014 y acumuladas, 43/2014 y acumuladas, y 56/2014 y su acumulada.

Por último, la Sala Regional en cambio sí determinó que en el caso se había violado la garantía de audiencia del ciudadano impetrante, porque la autoridad electoral no le había comunicado con precisión las inconsistencias que encontró en la verificación de los apoyos ciudadanos presentados; sin embargo, estimó que tal circunstancia devenía inoperante, debido a que el actor no podría alcanzar su pretensión porque, desde un inicio, no presentó el porcentaje mínimo de firmas de apoyo ciudadano requerido por la legislación de Chihuahua (TEPJF, 2016ac).

4.2.9.1.3.7 Caso de Mónica Guadalupe Reyes Gallegos (2)

El 9 de abril de 2016, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua determinó que los ciudadanos Mónica Guadalupe Reyes Gallegos y José Arturo Cortés Hernández, aspirantes a candidatos independientes al cargo de diputados propietaria y suplente, respectivamente, no reunieron el porcentaje mínimo del tres por ciento establecido en la Ley Electoral del Estado y, en consecuencia, les negó el registro correspondiente.

La ciudadana mencionada interpuso juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional Guadalajara con el número SG-JDC-150/2016, el cual se resolvió el 4 de mayo de 2016 en el sentido de revocar el acto impugnado. En la resolución, se sostuvo la constitucionalidad del artículo 205, párrafo 1, inciso c), de la Ley Electoral del Estado, en el que se establecía como requisito para ser candidato independiente al cargo de diputado, que el respaldo ciudadano debería ser cuando menos del 3% del listado nominal, en virtud de que esa restricción cumplía con las condiciones del test de proporcionalidad conforme a lo siguiente:

a) la norma tenía un *fin legítimo*, pues el requisito de acreditar un porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo que contuvieran las firmas de ciudadanas y ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato a diputado, permitía garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acreditaran que contaban con el respaldo de una base ciudadana que los acredite como una auténtica posibilidad de contender con las candidatas y candidatos postulados por los partidos políticos, de modo que con la

misma se evitaba la proliferación de candidaturas que no tuvieran viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía.

b) El porcentaje del 3% sirve directa e inmediatamente a ese propósito porque refleja cierta representatividad del candidato independiente, precisamente, en la demarcación correspondiente al cargo de que se trata, pues se exige en función del cargo de elección popular del Estado al que se aspira, es decir, diputado local, en cuanto que quien aspire a dicho cargo deberá tener representatividad en todo el territorio que abarca el distrito.

c) El requisito establecido en la norma impugnada satisface la proporcionalidad en sentido estricto, ya que no se traduce en una barrera infranqueable para ejercer el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, ni impide que la ciudadanía pueda gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad, al tiempo que asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar.

Además, la Sala Regional aludió a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior habían sostenido el mismo criterio en diversas acciones de inconstitucionalidad, a través de sus sentencias y opiniones, respectivamente.¹¹⁴

Siguiendo con su examen, la Sala Regional también sostuvo la constitucionalidad del plazo para la recolección de firmas de apoyo ciudadano que, en el caso, para aspirantes a diputados locales era de 30 días; lo anterior, en tanto que los actos del proceso electoral son complejos y van concatenados entre sí, de tal manera que la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se componen el proceso de selección de candidatos independientes. Sobre este tema, la Sala Regional indicó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en

¹¹⁴ En la sentencia se alude a las acciones de inconstitucionalidad 49/2014 y acumuladas (Sonora); 43/2014 y acumuladas (Guanajuato); 42/2014 y acumuladas (Michoacán); 38/2014 y acumuladas (Nuevo León); 45/2014 y acumuladas (Distrito Federal); 32/2014 y acumulada (Colima); 39/2014 y acumuladas (Morelos); 40/2014 y acumuladas (San Luis Potosí); y 35/2014 y acumuladas (Chiapas); así como los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1509/2016 (Hidalgo) y SUP-JDC-1251/2016 (Veracruz).

diversas acciones de inconstitucionalidad¹¹⁵ también se había pronunciado en el sentido de que la etapa de obtención de apoyo ciudadano debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial y, además para permitir la eficacia de la etapa posterior a ésta.

En cambio, la Sala Regional encontró fundados los agravios relativos a la violación a la garantía de audiencia de la impugnante y a la falta de motivación de la resolución administrativa que le negó el registro, en tanto que la autoridad electoral especificó cuántos apoyos fueron eliminados, pero no señaló cuáles. Como consecuencia, la instancia jurisdiccional federal ordenó revocar el acto impugnado para el efecto de que se notificara a la aspirante un documento en el que se detallara con precisión, cada uno de los registros de apoyo ciudadano que le fueron desestimados y le diera un plazo de 48 horas para que realizara las manifestaciones que a su derecho correspondiera (TEPJF, 2016ad).

4.2.9.2 Segunda etapa

4.2.9.2.1 Reforma legal

El 30 de agosto de 2017, se publicó el Decreto LXV/RFLEY/0375/2017 con reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua que en el tema de las candidaturas independientes modificó dos aspectos (Congreso del Estado de Chihuahua, 2017):

El primero, fue el del plazo para la obtención del apoyo ciudadano previsto en el artículo 203, que se determinó sería el mismo que el de los plazos para las precampañas de los partidos políticos previsto en el artículo 97, equivalente a dos terceras partes de los plazos de campaña que, de acuerdo con el artículo 114, son de 60 días para la elección de gobernador y de 35 días para las elecciones de diputados de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos. Con esta

¹¹⁵ Hace referencia a las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y acumulada 60/2014, y 32/2014 y acumulada 33/2014, entre otras.

modificación, el plazo para recabar apoyos para candidaturas independientes quedó reducido a 40 días y los de diputados de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos a 23 días.

El otro tema, consistió en adicionar un segundo párrafo al artículo 219 para autorizar que los partidos políticos y quienes hubieran presentado firmas al mismo cargo, podrían obtener copia de las manifestaciones de respaldo ciudadano presentadas por cada uno de los aspirantes para su análisis y revisión.

Los demás aspectos relacionados con la presente investigación no fueron modificados, por lo que la regulación concerniente quedó en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo	
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, incisos b) y c)	
	Diputados de MR			
	Miembros de ayuntamiento y síndico	Cabildos que se integren con un Presidente, un Síndico y once Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. I del Código Municipal)	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso d)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y nueve Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. II del Código Municipal)	4% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso e)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y siete Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. III del Código Municipal)	6% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso f)
Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y cinco Regidores electos por el principio de mayoría relativa (a. 17, f. IV del Código Municipal)		10% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al del a elección	205, p. 1, inciso g)	

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo	
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 45 municipios que representen al menos el 2% de la de cada uno de dichos municipios	205, p. 1, inciso b)	
	Diputados de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 2% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso c)	
	Miembros de ayuntamiento y síndico	Cabildos que se integren con un Presidente, un Síndico y once Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 2% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso d)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y nueve Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 2% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso e)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y siete Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 3% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso f)
		Cabildos que se integren por un Presidente, un Síndico y cinco Regidores electos por el principio de mayoría relativa	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos el 4% de la de cada una de dichas secciones electorales	205, p. 1, inciso g)
Plazo	Gobernador	El mismo que para el periodo de precampaña (dos terceras partes del período de campaña); lo que da los plazos siguientes: Gobernador: 40 días (2/3 de 60 días) Ayuntamientos y síndicos: 23 días (2/3 de 35 días) Diputados: 23 días (2/3 de 35 días)	97, 114 y 203	
	Miembros de los ayuntamientos			
	Diputados de MR			
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: h) en el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un	220, p. 1, inciso h)	

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		aspirante por el mismo cargo de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo contendrá el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiesten el apoyo	217, p. 1, inciso f), f. II

4.2.9.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

Los partidos políticos Movimiento Ciudadano, del Trabajo y MORENA, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentaron demandas de acción de inconstitucionalidad a las que se les asignaron los números 131/2017, 132/2017, 136/2017 y 133/2017, respectivamente, en contra del Decreto LXV/RFCNT/304/2017¹¹⁶ y del Decreto LXV/RFLEY/0375/2017, publicados el 30 de agosto de 2017, por los que se reformaron la Constitución Política y la Ley Electoral, ambas del Estado de Chihuahua.

Por lo que se refiere a los temas en análisis en esta investigación, los impugnantes presentaron, en resumen, los conceptos de invalidez siguientes:

- Los partidos Movimiento Ciudadano y del Trabajo cuestionaron la validez del artículo 203, numeral 1) de la Ley Electoral de Chihuahua por considerar que, al relacionarlo con los numerales 97 y 114 del mismo ordenamiento, se generaba que el plazo para la obtención del apoyo ciudadano no pueda ser mayor a 23 días, lo que implicó una reducción de 7 días respecto a la legislación reformada, lo que implica una violación al principio de progresividad de los derechos humanos.
- Los mismos institutos políticos cuestionaron la validez del artículo 219, párrafo segundo, de la Ley en cita, al estimar que violaba los derechos humanos a la privacidad y a los principios de protección, integridad,

¹¹⁶ El Decreto LXV/RFCNT/304/2017 no fue referido anteriormente por no contener reformas relacionadas con los temas en estudio.

disponibilidad y confidencialidad de datos personales, al permitir que los partidos políticos y quienes hayan entregado firmas como aspirantes a candidatos independientes puedan obtener copias de las manifestaciones de respaldo ciudadano presentadas por los aspirantes.

Sobre los anteriores conceptos de invalidez, la Sala Superior en la opinión SUP-OP-34/2017 estimó respecto a la reducción de los plazos para la obtención del apoyo ciudadano, que la medida no era en sí misma inconstitucional en tanto que, como la propia Corte había sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y acumulada y 32/2014 y acumulada, la razonabilidad de esos plazos dependía de que se ajustaran a la temporalidad que la propia ley preveía para el desarrollo de la etapa que los contiene.

En relación con el artículo 219 que permitía que los partidos políticos y demás aspirantes obtuvieran copias de las manifestaciones, la Sala Superior opinó que devenía inconstitucional porque no contribuía a alcanzar un fin constitucional legítimo y la publicidad de los datos podría inhibir la participación de los ciudadanos (TEPJF, 2017e).

Respecto del primer tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la validez de la reforma que modificó el plazo para la obtención de los apoyos de los ciudadanos a candidaturas independientes, con los argumentos que se reproducen a continuación:

(...) no asiste la razón a los partidos políticos, en virtud de que la reforma al artículo 203, numeral 1) párrafo primero de la Ley reclamada no equivale a un acto regresivo respecto de los derechos que asisten a un candidato independiente, pues lo que hizo el legislador local fue unificar los plazos para la obtención de apoyo ciudadano con el propósito de establecer un orden en las etapas del proceso electoral, dada la similitud que guardan las precampañas y la etapa de obtención de apoyo ciudadano para candidatos independientes. Aunado a que la disposición se enmarca en aquella libertad de configuración legislativa propia de los Congresos locales que esta Suprema Corte ha reconocido para la regulación de candidaturas independientes, siempre y cuando dichas reglas no sean desproporcionadas o irrazonables, extremos prohibidos que no se actualizan.

En efecto, es verdad que la redacción del artículo 203 previo a la reforma contenía plazos específicos para la obtención del apoyo ciudadano, pues para el cargo de gobernador concedía (45) cuarenta y cinco días, y para diputado local e integrantes de ayuntamiento establecía (30) treinta días. En cambio, la norma reclamada prevé para la obtención del apoyo ciudadano que el plazo será el mismo que los periodos de precampaña asignados para los partidos políticos, en términos del artículo 97 de la propia Ley Electoral de Chihuahua, disposición que en su primer párrafo ordena que en ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales, operación que aplicada a los candidatos independientes arroja que para el caso de gobernador tendrán (40) cuarenta días, y para diputados e integrantes de los ayuntamientos y síndicos (23) veintitrés días; esto es, se disminuyeron por (5) cinco y (7) siete días. Pero esa disminución de la que se duelen los partidos políticos no equivale a un deterioro o menoscabo en el derecho que asiste a los candidatos independientes, pues la temporalidad determinada la hace congruente con las etapas que conforman el proceso electoral del Estado, que de establecerse de manera dispar provocaría desestabilizar el diseño normativo comicial, que como todo proceso electoral se encuentra formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas y es esa la razón que legitima la medida; sobre todo cuando ésta se enmarca en la libertad de configuración legislativa.

Incluso el ajuste en los plazos es razonable pues aunque disminuyó lo que originalmente se tenía, se cuenta finalmente con un espacio de tiempo que permite la realización de aquellos actos tendentes a la obtención del apoyo ciudadano; máxime que la propia disposición permite a la autoridad electoral realizar ajustes a los plazos establecidos a fin de armonizarlos con aquellos de registro de las candidaturas respectivas, lo que además deberá difundir de manera amplia, medidas que en su conjunto garantizan el derecho que asiste a los candidatos independientes para contar con un plazo razonable para la obtención del apoyo ciudadano a su candidatura. Pensar lo contrario provocaría, como se apuntó, desestabilizar el diseño normativo comicial de la Entidad.

En ese contexto, no existe violación al principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, pues la medida brinda certeza en virtud de que es clara en establecer el plazo específico para la realización de la etapa tendente a obtener el apoyo ciudadano para candidatos independientes, pero sobre todo, la disposición tiene por objeto fijar un orden que genere congruencia en las etapas que conforman el proceso electoral de la Entidad, a fin de no afectar los actos subsecuentes que lo conforman. Y, desde luego, no se aprecia que la medida equivalga a una disminución excesiva que nulifique la realización de aquellos actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano, pues dependiendo del puesto de elección popular se contará con

el espacio de días que resulte de aplicar las dos terceras partes del tiempo que la ley prevé para las campañas electorales. (SCJN, 2017d, pp. 101–103)

Sobre el otro tema, relativo al acceso a las copias de las manifestaciones de respaldo, el Tribunal Pleno concluyó la invalidez del artículo 219, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, por estimar que afectaba los derechos a la protección de la información de la vida privada y los datos personales de los gobernados, sin que la obtención de ese material para su análisis y revisión justificara la medida, pues ello corre a cargo de la autoridad electoral. Los argumentos expresados en la sentencia fueron los siguientes:

(...) no existe razón alguna que justifique que los partidos políticos y aspirantes a candidatos independientes, puedan obtener copia de las manifestaciones de respaldo ciudadano presentadas por cada uno de los aspirantes a candidato independiente, aun y cuando el segundo párrafo del artículo 219 reclamado precise que ello es para su análisis y revisión.

En efecto, uno de los requisitos que debe cumplir todo aspirante a candidato independiente es el correspondiente al denominado apoyo ciudadano o respaldo de aquellos que manifiesten ese apoyo en los porcentajes requeridos en la propia ley, para lo cual el artículo reclamado establece en su primer párrafo que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral verificará que se haya reunido el porcentaje y proporción de apoyo ciudadano, confrontando la información con la lista nominal de electores, lo que significa que esa autoridad es la legalmente autorizada para tener acceso al cúmulo de información de aquellos ciudadanos que hayan manifestado su respaldo al aspirante a candidato independiente, es pues la autoridad a la que le corresponde la revisión de ese requisito, pues de otra forma no puede autorizar el registro deseado.

Esto es suficiente para concluir con la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 219 reclamado, ya que permite que partidos políticos y quienes hayan presentado firmas con la pretensión de ser candidato independiente, puedan obtener copia de las manifestaciones de respaldo ciudadano presentadas por cada uno de los aspirantes a ese tipo de candidatura, para su análisis y revisión, lo que coloca en una situación de riesgo los datos personales de aquellos ciudadanos que hayan decidido brindar apoyo al candidato independiente, cuando el artículo 6 constitucional y las leyes generales que de él derivan, son claros en establecer la obligación de todas las autoridades del Estado Mexicano de proteger la información de la vida privada y los datos personales de los gobernados.

Sin que signifique justificación el hecho de que la obtención de ese material sea para su “análisis y revisión”, pues es tanto como desconocer que es a una autoridad a la que le corresponde realizar ese trabajo, es decir, al Instituto Estatal Electoral, en quien recae la responsabilidad de constatar la veracidad del respaldo ciudadano, lo que lleva a cabo confrontando la información con la lista nominal de electorales, por tanto, no hay necesidad de que sean terceros quienes realicen una revisión paralela.

Podría argumentarse que esto se justifica dentro de una contienda electoral porque los sujetos autorizados por la norma en el párrafo reclamado son partidos políticos y otros aspirantes a candidato independiente, pero ello no es así, pues para salvaguardar la equidad y el correcto funcionamiento del sistema electoral de la entidad, se tiene a una autoridad constitucionalmente encargada para ello, que es el Instituto referido, y es esa instancia ante quien podrían formular aclaraciones sobre la validez del respaldo ciudadano que consideren cuestionable.

Es importante enfatizar que en términos del artículo 6 constitucional y leyes generales que de él derivan, es obligación del Estado, en sus tres órdenes de gobierno, cuidar los datos personales de los gobernados; máxime que en el caso ese respaldo ciudadano implica manifestar nombre completo, edad y domicilio, según se contenga en la credencial de elector correspondiente y es esa información la que equivale a dato personal que tiene protección constitucional; por ello, extender copia de las manifestaciones de respaldo ciudadano equivale a poner el riesgo el derecho de los gobernados a la reserva y confidencialidad de sus datos personales, situación que debió evitar el Congreso local. Máxime que la finalidad buscada que es el análisis y la revisión de las manifestaciones de respaldo ciudadano, lo lleva a cabo una autoridad electoral, de ahí que no existe razón alguna para emitir reglas como la reclamada. (SCJN, 2017d, pp. 113–115)

Cabe resaltar que, si bien el precepto declarado inválido no formaba parte propiamente de los requisitos que deben reunir los respaldos, la posibilidad de que pudieran entregarse copias de las manifestaciones de apoyo a partidos políticos y otros aspirantes, sí implicaba una situación que pudiera incidir en la obtención de los apoyos, pues los ciudadanos pueden verse inhibidos de hacerlo por la simple posibilidad de que sus datos personales pudieran ser entregados a terceros.

4.9.2.2.3 Casos contenciosos

4.9.2.2.3.1 Caso de Héctor Armando Cabada Alvidrez y Jorge Alfredo Lozoya Santillán

El 14 de noviembre de 2017, el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua emitió el acuerdo por el que se emiten los lineamientos, las convocatorias, el modelo único de Estatutos de Asociación Civil y los formatos de candidaturas independientes, a los cargos de diputaciones por el principio de mayoría relativa, miembros de Ayuntamiento y Sindicaturas, en el proceso electoral local 2017-2018.

Los ciudadanos Héctor Armando Cabada Alvidrez y Jorge Alfredo Lozoya Santillán, se inconformaron contra el acuerdo mencionado a través de sendos juicios ciudadanos locales en los que cuestionaron, entre otros temas, la reducción del plazo para recabar el apoyo ciudadano que fue resultado de la reforma al artículo 203, numeral 1, de la Ley Electoral local.

El Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, consideró infundado el planteamiento, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre su validez al resolver la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y acumuladas.

Derivado de lo anterior, los aspirantes promovieron juicios ciudadanos federales en contra de la determinación del Tribunal electoral local, los cuales se radicaron ante la Sala Regional Guadalajara con los números SG-JDC-4/2018 y SG-JDC-5/2018, los cuales se resolvieron en forma acumulada el 18 de enero de 2018, en el sentido de confirmar la sentencia del Tribunal local conforme a las mismas razones (TEPJF, 2018j).

Finalmente, la sentencia de la Sala Regional fue impugnada por Jorge Alfredo Lozoya Santillán ante la Sala Superior del propio TEPJF, mediante recurso de reconsideración, el cual fue desechado de plano por haberse promovido extemporáneamente (TEPJF, 2018k).

4.2.10 Durango

4.2.10.1 Primera etapa (2012)

4.2.10.1.1 Reforma constitucional

El 27 de agosto de 2012, fue publicado el Decreto No. 313 de reformas y adiciones a diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, con el que se modificó, entre otros, el texto del artículo 17, fracción II, en el que se incluyó un párrafo para regular la figura de las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Durango, 2012a):

Artículo 17

Son prerrogativas del ciudadano duranguense:

I. (...)

II. Ser votado para cargos de elección popular y nombrado para empleos o comisiones públicos, cumpliendo los requisitos que establezca la Ley.

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, corresponde a los partidos políticos registrados, así como a los ciudadanos que lo hagan de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la Ley de la materia.

III. a VII. (...)

Por su parte la entrada en vigor de la norma constitucional se pospuso hasta el proceso electoral de 2016 por virtud de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio:

SEGUNDO.- *Las candidaturas ciudadanas a las que se refiere el presente decreto, deberán ser reguladas en las leyes de naturaleza electoral vigentes en el Estado de Durango y serán aplicables en el proceso electoral correspondiente al año 2016.*

En ese contexto, el mismo 27 de agosto de 2012, se publicó el Decreto 318 relativo a reformas y adiciones a la Ley Electoral de Durango, sin que en él se incluyeran normas relativas a las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Durango, 2012b).

4.2.10.1.2 Acción de inconstitucionalidad

El Decreto de reformas constitucionales del 27 de agosto de 2012 fue impugnado por el Partido de la Revolución Democrática a través de la acción de inconstitucionalidad 50/2012, reclamando, entre otras cuestiones, la invalidez del artículo segundo transitorio, porque con ello se incurría en una omisión parcial legislativa, habida cuenta que no se atendía a lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma y adiciones a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, en el que se estableció un plazo no mayor a un año para que los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación, de suerte que se hacía nugatorio el ejercicio de las candidaturas ciudadanas hasta el año 2016.

La Sala Superior en la opinión SUP-OP-6/2012 estimó que el artículo segundo transitorio no resultaba inconstitucional porque el Congreso de Durango no estaba obligado a modificar la legislación local para el proceso electoral que iniciaría en diciembre de 2012 y, en consecuencia, era correcto que las reformas entraran en vigor para el siguiente proceso electoral (TEPJF, 2012)

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez del artículo transitorio impugnado por la consideración de que el decreto de reforma a la Constitución Federal del 9 de agosto de 2012 estableció un plazo de un año para que las legislaturas locales realizaran las adecuaciones a sus respectivos ordenamientos, por lo que al momento en que se emitió el decreto 313 (27 de agosto de 2012) estaba aún transcurriendo dicho plazo y, por ende, no podía configurarse la omisión legislativa que se reclamaba. Cabe mencionar, que la Suprema Corte también concluyó que al estar transcurriendo ese plazo, era evidente que las normas de la Constitución local reformadas no podían todavía cobrar aplicación porque era necesario contar con el marco normativo que estableciera de qué forma debería realizarse el acceso de los candidatos ciudadanos a puestos públicos, y ante la falta de reglamentación, era evidente que

no podía aplicarse para el proceso electoral que iniciaría el 7 de diciembre de 2012 (SCJN, 2012a, pp. 118–120).

4.2.10.2 Segunda etapa (2013-2014)

4.2.10.2.1 Reformas constitucional y legal

El 29 de agosto de 2013, se publicó otra reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (Congreso del Estado de Durango, 2013), por la que, entre otros numerales se modificaron, los artículos 17 y 56, para trasladar lo que eran las prerrogativas del ciudadano duranguense enumeradas en el artículo 17 al numeral 56, denominándolas a partir de la reforma como “derechos de los ciudadanos y ciudadanas duranguenses” e incluyendo en la fracción I el relativo a solicitar el registro de candidatura independiente:

Artículo 56. *Son derechos de los ciudadanos y ciudadanas duranguenses los que para todo mexicano consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de los siguientes:*

I. Solicitar su registro de candidatura de manera independiente ante la autoridad electoral, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley.

II. a V. (...)

Con fecha 3 de julio de 2014, se publicó la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango que abrogó la Ley Electoral de esa entidad federativa del 16 de noviembre de 2008 (Congreso del Estado de Durango, 2014). En lo relativo a las reglas para la obtención de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, se adoptaron las siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	301, p. 1
	Diputados de MR		301, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos por MR		301, p. 3

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 20 municipios que sumen cuando menos el 2% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	301, p. 1
	Diputados de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 2% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	301, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos por MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 2% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	301, p. 3
Plazo	Gobernador	40 días	299, p. 2, f. I
	Diputados de MR	30 días	299, p. 2, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos por MR		299, p. 2, f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	314, p. 2, f. VII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo debe contener el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	312, p. 1, f. II, inciso f)

4.2.10.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

En las acciones de inconstitucionalidad 86/2014 y 88/2014 promovidas, respectivamente, por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, no se incluyeron conceptos de invalidez relacionados con el requisito relativo a la obtención del respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes (SCJN, 2015a).¹¹⁷

¹¹⁷ El único aspecto que fue impugnado relacionado con candidaturas independientes guardaba relación con el artículo 218, numeral 1, fracción III, en el que se estableció que el Presidente y Síndico

4.2.10.3 Tercera etapa

4.2.10.3.1 Reforma legal (2017)

El 29 de junio de 2017, fue publicado el *Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales*, por el que, entre otras cuestiones, se modificó el porcentaje de apoyo requerido para obtener el registro de las candidaturas independientes y los porcentajes mínimos relativos a la distribución de los apoyos, para quedar en los términos siguientes (Congreso del Estado de Durango, 2017):

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	1% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	301, p. 1
	Diputados de MR		301, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos por MR		301, p. 3
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 20 municipios que sumen cuando menos el 0.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	301, p. 1
	Diputados de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 0.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	301, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos por MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 0.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	301, p. 3

El plazo para la obtención de respaldos, así como la restricción de que los ciudadanos sólo puedan otorgar respaldos a un aspirante y las características que debían reunir los respaldos, no fueron objeto de modificación.

municipales se elegirían en la misma boleta, lo que en concepto de los partidos impugnantes restringiría el derecho de los candidatos independientes a posultarse. El Pleno declaró la validez de este precepto (SCJN, 2015a).

4.2.10.3.2 Acciones de inconstitucionalidad

La reforma del 29 de junio de 2017 a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango no fue impugnada a través de acción de inconstitucionalidad.

4.2.10.3.3 Casos contenciosos

4.2.10.3.3.1 Caso de Juan Carlos Ríos Gallardo

El 23 de marzo de 2018, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana emitió acuerdo en el que determinó que el ciudadano Juan Carlos Ríos Gallardo, aspirante a la candidatura independiente al cargo de diputado de mayoría relativa por el Distrito XI del Estado de Durango, no reunió el apoyo ciudadano establecido en el artículo 301, numeral 2, de la Ley electoral local.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano presentó juicio ciudadano local el cual se resolvió por el Tribunal Electoral de la entidad en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado; en contra de dicha determinación, el ciudadano presentó juicio ciudadano federal, el cual se radicó con el número SG-JDC-1342/2018 ante la Sala Regional Guadalajara.

En sentencia dictada el 29 de mayo de 2018, el órgano jurisdiccional federal mencionado determinó confirmar la sentencia impugnada, aduciendo, entre otras cuestiones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había determinado la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, considerando, entre otras cuestiones que la Constitución no señala algún valor porcentual de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, que el legislador cuenta con libertad para establecer la forma cómo debe acreditarse el apoyo ciudadano, que el porcentaje de apoyo ciudadano no implica un trato desigual respecto a los partidos políticos porque los candidatos independientes no guardan una condición equivalente a la de

dichas organizaciones y que no se advertía que el 1% del listado nominal fuera un número exorbitante o inédito desde el punto de vista constitucional.

Por otra parte, la Sala Regional también confirmó el criterio de la autoridad electoral que no tomó en cuenta los apoyos ciudadanos presentados por el aspirante en formatos físicos —esto es, sin utilizar la aplicación móvil que se implementó para recabar los apoyos ciudadanos— en virtud de que, en su oportunidad, el ciudadano no solicitó al Instituto Electoral la aprobación para optar por la utilización de las cédulas físicas ni las razones que dijo tener para ello actualizaban los supuestos de excepción previstos en los Lineamientos expedidos en su momento para tal efecto.

4.2.11 Guanajuato

4.2.11.1 Reformas constitucional y legal

La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato con la que se incluyó la figura de las candidaturas independientes, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 27 de junio de 2014 (Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2014a). Las normas relativas se establecieron en el primer párrafo y en el Apartado B del artículo 17, en los términos siguientes:

Artículo 17. *El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que lo hagan de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.*

Apartado A. (...)

Apartado B. *La/Ley regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público.*

Apartado C. (...)

La reforma legal correlativa se publicó en la misma fecha y por tal virtud se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

Guanajuato que abrogó al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del 22 de noviembre de 1994 (Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2014b). Las disposiciones relativas al respaldo ciudadano para las candidaturas independientes fueron las siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de julio del año previo al de la elección	300, p. 1
	Diputados de MR		300, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos		300, p. 3
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 24 municipios que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	300, p. 1
	Diputados de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	300, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	300, p. 3
Plazo	Gobernador	60 días	298, p. 2, f. I
	Diputados de MR	30 días	298, p. 2, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos	45 días	298, p. 2, f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	313, p. segundo, f. VII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo debe contener el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo (inciso h) Se deberá acompañar copia simple del anverso y reverso de la credencial para votar vigente de cada	311, f. III, incisos h) e i)

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		uno de los ciudadanos que hayan manifestado el apoyo (inciso i)	

4.2.11.2 Acciones de inconstitucionalidad

Tanto la reforma constitucional como la expedición de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales publicadas el 27 de junio de 2014, fueron impugnadas por los partidos políticos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, a través de las acciones de inconstitucionalidad 43/2014, 47/2014, 48/2014 y 57/2014.¹¹⁸

De los temas en estudio, los partidos políticos Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática formularon conceptos de invalidez respecto de los preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato que regulaban lo siguiente:

- Plazo para obtener el respaldo ciudadano (a. 298).
- Porcentaje para obtener el registro (a. 300).
- Requisitos para el registro de las candidaturas, específicamente el de exhibir copia de las credenciales de quienes otorguen el apoyo (aa. 311, f. III, inciso i y 313, f. II).
- Requisitos para computar firmas relativas al respaldo ciudadano (a. 313, f. VII).

En la opinión SUP-OP-14/2014, la Sala Superior se del TEPJF se pronunció por la constitucionalidad del plazo para obtener el respaldo ciudadano, el porcentaje mínimo para ser registrado como candidato independiente y el de computar sólo una firma por ciudadano para cada aspirante; en cambio, consideró inconstitucional

¹¹⁸ El Partido Verde Ecologista impugnó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales en la Acción de Inconstitucionalidad 43/2014; Movimiento Ciudadano controvertió la reforma a la Constitución en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2014 y la Ley en la diversa Acción 48/2014 y el Partido de la Revolución Democrática impugnó ambos decretos en la Acción de Inconstitucionalidad 57/2014.

el requisito de exhibir copia de las credenciales de quienes manifiesten su apoyo, por estimarlo excesivo e injustificado, en tanto que no constituye una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser el de determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de apoyo, y no es la medida más favorable entre otras alternativas posibles (TEPJF, 2014i)

Respecto del plazo para obtener el respaldo ciudadano, el concepto de invalidez se hizo consistir en que los plazos que establece el precepto, consistentes en 60 días para gobernador, 45 días para integrantes de los ayuntamientos y 30 días para diputados de mayoría relativa, no podían considerarse idóneos para promover y garantizar el derecho a votar y ser votado a través de una candidatura independiente, eran contrarios a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo la validez del precepto, contestando el concepto de invalidez en el considerando décimo cuarto con los argumentos siguientes:

“(...) la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de estos.

Por tanto, es claro que debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.

Al respecto, es importante destacar que, en los términos antes desarrollados, los plazos se ajustan a la temporalidad que la propia Ley prevé para el desarrollo del proceso en el que se contienen, por lo que su duración resulta congruente con lo establecido al respecto en éste, y no podría aumentarse indiscriminadamente, pues entonces desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad que, se insiste, está formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

En efecto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse sin medida pues, si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el Legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental.

Así las cosas, resulta infundado el concepto de invalidez analizado, pues los plazos previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano son razonables, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos de Guanajuato para aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo que, en relación con esta figura, ha sido establecido por el Congreso local y, consecuentemente, resulta idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter.” (SCJN, 2014g, pp. 103–105)

Por lo que hace al porcentaje de firmas de respaldo ciudadano exigido para obtener el registro, los accionantes expresaron que el 3% resultaba excesivo y desproporcional y no era conforme para asegurar la competitividad, autenticidad y representatividad de los candidatos independientes; también señalaron que si bien el legislador tiene un amplio margen en la materia, en el caso de Guanajuato se excedió en sus atribuciones al establecer el porcentaje de quienes aspiran al cargo de gobernador frente a los que aspiran a los cargos de diputados y ayuntamientos porque estos últimos, solo deben obtener el respaldo ciudadano afín a su demarcación territorial.

El Tribunal Pleno consideró infundados los conceptos de invalidez. Para sostener la validez del precepto cuestionado expresó en el considerando décimo quinto los argumentos siguientes (el subrayado es del texto original):

“(..) tomando en cuenta la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas para regular las candidaturas independientes, conforme a las bases constitucionales, así como la circunstancia de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un porcentaje específico al que deban ajustarse las entidades federativas, en relación con el respaldo con el que deberán contar los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes, es dable concluir que tal cuestión se encuentra comprendida dentro de las materias respecto de las cuales existe un amplio margen de libertad de configuración para determinarlo.

En otras palabras, la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano impartido a los candidatos, para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar

documentalmente la existencia de ese apoyo, ciñéndose desde luego a las bases y lineamientos constitucionales.

Esa permisión que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, se deduce de la circunstancia de que los artículos 35, fracción II, 41 y 116, de la Constitución Federal, así como el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales, a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido, respecto de los valores porcentuales del número de electores que debían reunir, para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima y eficiente competitividad frente a los demás partidos políticos.

Establecido lo anterior, por lo que hace al porcentaje de firmas exigidas como apoyo ciudadano, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, así como el uno punto cinco por ciento de cuando por lo menos veinticuatro municipios o de por lo menos la mitad de las secciones electorales, establecidos en el artículo que en esta vía se combate, este Tribunal Pleno considera que dicho requisito constituye un instrumento que se ajusta a los lineamientos fundamentales expuestos con antelación, los cuales –se reitera– deben ser tomados en consideración por el legislador al regular las candidaturas independientes, y de ahí que contrariamente a lo sostenido por el partido político accionante, el requisito combatido no es violatorio del derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues resulta evidente que el referido requisito persigue un fin constitucionalmente válido, como lo es garantizar que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes de los partidos políticos, cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo de elección popular por el que pretenden registro, al establecer que el derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará, entre otros, al requisito consistente en que la obtención del apoyo ciudadano será en todos los casos del tres por ciento, en este caso, de la lista nominal de electores, así como el uno punto cinco por ciento de cuando por lo menos veinticuatro municipios o de por lo menos la mitad de las secciones electorales, esto es, se exige el tres por ciento y el uno punto cinco por ciento con referencia a un cien por ciento que conforma el total de ciudadanos inscritos en la referida lista nominal (...).

(...)

Además, dicha previsión se justifica en la idea de que a través de las referidas manifestaciones de apoyo será posible acreditar con certeza que quien las recibe cuenta, cuando menos de manera preliminar, con el respaldo o simpatía de quien la emitió.

Esto porque, a fin de cuentas, la manifestación en cita representa una especie de aceptación, por parte de quien la otorga, de que el aspirante sea una opción más entre las que se elegirá a quien ocupará los distintos cargos de elección en el Estado.

Por tanto, el porcentaje al que aluden los preceptos combatidos se encuentra vinculado con el grado de representatividad que, en principio, y de manera presuncional, los acompañará en el proceso dentro del cual contiendan, en tanto que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor, con lo que se justifica que, en su momento, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc.) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Establecido lo anterior, debe insistirse en que el porcentaje al que se refieren los artículos combatidos es exigido, de manera común, para poder ser registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, diputados o ayuntamientos.

De esta forma, aun cuando el porcentaje sea el mismo, el número de apoyos requeridos variará, dependiendo de la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón respectivo pues, de manera lógica, en aquellos sitios en donde haya un mayor número de individuos anotados en dicho documento se requerirá más apoyo, mientras que éste será menor en los sitios en donde haya menos; aunado a que se exige también que dentro de dicho tres por ciento se contemple un uno punto cinco por ciento de cuando por lo menos veinticuatro municipios o de por lo menos la mitad de las secciones electorales.

Así las cosas, aun cuando el artículo combatido señale un porcentaje único, un ciudadano que aspire a ser registrado como candidato independiente al cargo de Gobernador requerirá un número mayor número de manifestaciones de apoyo para conseguirlo, que quien pretenda que se le reconozca ese carácter para poder competir en las elecciones de legisladores y miembros de los ayuntamientos de la entidad.

Esto es así porque, evidentemente, quien quiera ser candidato independiente a ocupar el Ejecutivo del Estado debe obtener el porcentaje de respaldo indicado en todo el territorio del Estado, mientras que quienes aspiren a tener este carácter en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa tendrán que alcanzarlo en el distrito electoral uninominal en el que se llevará a cabo la elección, y los que pretendan participar en la

contienda de autoridades municipales estarán obligados a conseguirlo en el territorio municipal.

Ahora bien, contrariamente a lo señalado por el accionante, la diferencia indicada en relación con el número de apoyos que, en cada caso, significa el porcentaje exigido por la norma se entiende proporcional, razonable y congruente con los fines perseguidos por la Constitución con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas.

Esto es así pues, como se adelantó, el tres por ciento al que alude el precepto se relaciona con la demarcación que corresponda a la elección en la que pretenda participar el aspirante a candidato independiente y, en esta lógica, la variación en el número con el que éste se concrete estará directamente vinculada con el de ciudadanos inscritos en el padrón que puedan realizar la manifestación de apoyo correspondiente.

Por ello, si bien el porcentaje aludido representa la necesidad de obtener un número mayor de apoyos para ser registrado como candidato independiente a Gobernador, en relación con el requerido para los procesos comiciales de legisladores y municipales en el Estado, no debe perderse de vista que éste podrá construirse a partir de un universo de ciudadanos que, en este caso, es lógicamente mayor que en los otros supuestos aludidos.

Así, es claro que el aumento de apoyo aludido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse y, en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que alude el accionante, y tampoco resulta incongruente con los fines que persigue la Ley Fundamental, como ya se estableció.

Por lo anterior –se reitera– resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante en el sentido de que las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, porque estima es excesivo y desproporcional el porcentaje requerido por la ley que se ha analizado, el cual considera no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales; pero sin exponer consideraciones ni aportar elementos o parámetros concretos tendentes a sustentarlas.

Antes bien, este Tribunal Pleno no advierte que el artículo 300 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato carezca de razonabilidad o incumpla con el fin perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, conforme al derecho fundamental reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, cuyo ejercicio –como ya se dijo– se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos, condiciones y términos que, como en el caso, estableció el legislador

ordinario con base en la libertad de configuración de que goza para ello, y así asegurar una representatividad básica de quienes apoyan una candidatura ciudadana, y de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante.” (SCJN, 2014g, pp. 122–129)

Como se puede apreciar, el Alto Tribunal expresó como ideas centrales la libertad de configuración legal respecto a que el aspirante debe demostrar, con base en determinados porcentajes de respaldo, que cuenta con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitirá participar con una mínima y eficiente competitividad frente a los demás partidos políticos.

Ahora bien, por lo que hace a la exigencia de exhibir copia de la credencial para votar de los ciudadanos que otorguen apoyos a los aspirantes a las candidaturas independientes, los impugnantes adujeron que era desproporcionado e irracional, porque en la cédula de respaldo ciudadano se establece dicha información y puede ser verificada y corroborada por la autoridad electoral, realizando un cotejo con la lista nominal.

El Pleno de la Suprema Corte examinó este tema en el considerando décimo séptimo y se pronunció por la validez de la medida legislativa, invocando al efecto lo decidido en la diversa acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, así como los argumentos siguientes:

“(…) este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, respecto a dicho requisito exigido para obtener el registro como candidato independiente establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señaló que el hecho de que se exija que la documentación para acreditar el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes se integre con las copias de las credenciales de los electores que otorgaron su apoyo para que una persona participe en la elección no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar tanto al interesado como a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección. Lo anterior, debido a la abundancia de pruebas en ese sentido y a la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

Adicionalmente, el Pleno estimó que no puede pretenderse que mencionar los datos de identificación de dichas credenciales basta para acreditar el

apoyo, como ocurre con los partidos políticos nacionales de nueva creación, toda vez que en el procedimiento para llegar a obtener su registro, estos celebran asambleas para la conformación del número de sus afiliados, documentando en actas sus resultados, lo cual no acontece con quienes aspiran a ser candidatos independientes. De ahí que no pueda equipararse a los partidos políticos con los candidatos independientes respecto de la exigencia de este requisito.

De manera que, conforme al precedente mencionado, el requisito que la norma impugnada establece para el registro de las candidaturas independientes consistente en acompañar la copia de la credencial de elector a las firmas de apoyo que obtenga el ciudadano que desea registrarse como candidato independiente, no constituye una carga desproporcionada que impida ejercer el derecho a votar y ser votado. Por lo contrario, el requisito establecido en la norma reafirma tales derechos en tanto que (...) garantiza al interesado, a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, acorde con el principio de certeza que rige la materia.” (SCJN, 2014g, pp. 144–146)

Finalmente, por cuanto a los requisitos para computar las firmas de los ciudadanos, los accionantes consideraron que eran desproporcionados e injustificados y, respecto de la determinación de que en caso de que una persona haya entregado más de una manifestación a favor de un aspirante al mismo cargo sólo se computará la primera que se hubiere presentado, argumentaron que resulta ser una circunstancia que viola la libertad de los ciudadanos para decidir a quién brindarán su apoyo, pues la autoridad electoral sería la que arbitrariamente decidiría qué cédula de respaldo se computará, cuando, en opinión de los accionantes, lo correcto sería que se requiriera al ciudadano para que manifestara su voluntad, para no dejarlos en estado de indefensión.

Sobre este tema, el proyecto presentado al Pleno proponía la validez del artículo 313, fracción VIII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guanajuato; sin embargo, según se refiere en la sentencia, la propuesta tuvo 5 votos a favor y 4 votos en contra,¹¹⁹ por lo que, al no obtenerse

¹¹⁹ Votaron por la validez de la norma los ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alberto Pérez Dayán y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas; votaron por la invalidez del precepto los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz

una mayoría calificada a favor de la propuesta de inconstitucionalidad, se determinó desestimarla (SCJN, 2014g, pp. 154–155).

4.2.11.3 Casos contenciosos

4.2.11.3.1 Caso de Rubén Omar Fonseca Caldera

El 12 de marzo de 2018, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato determinó que el ciudadano Rubén Omar Fonseca Caldera, quien pretendía ser registrado como candidato independiente a Presidente Municipal de León, no obtuvo el 3% de apoyo ciudadano requerido en la normatividad estatal.

El ciudadano promovió juicio ciudadano federal que se reencauzó a juicio ciudadano local, en el que el Tribunal Electoral de la entidad federativa determinó confirmar el acuerdo de la autoridad electoral local, conforme al criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas, en la que examinó el artículo 300, párrafo tercero de la Ley Electoral local, concluyendo que era proporcional, razonable y congruente con los fines constitucionales perseguidos para la regulación de las candidaturas independientes, permitiendo la participación en igualdad de derechos y oportunidades.

En contra de esta decisión, Rubén Omar Fonseca Caldera promovió un segundo juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional Monterrey con el número de expediente SM-JDC-263/2018 que fue resuelto el 27 de abril de 2018 en el sentido de confirmar lo resuelto por el Tribunal Electoral local, particularmente porque en el caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre la validez del precepto que establece el porcentaje cuestionado (TEPJF, 2018m).

Mena, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales.

4.2.12 Guerrero

4.2.12.1 Reformas constitucional y legal

El 29 de abril de 2014, se publicó el Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Guerrero. En esta reforma se modificó el artículo 19, párrafo 1, fracción II, para incluir como derecho de los ciudadanos guerrerenses el de ser votados a través de candidaturas independientes, en los términos siguientes (Congreso del Estado de Guerrero, 2014a):

Artículo 19. (...)

1. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses:

I. (...)

II. Ser votados para los cargos de representación popular, a través de candidaturas de partido o independientes, en los términos dispuestos en la Ley.

III. a XI. (...)

2. a 3. (...)

Por su parte, la reforma subsecuente a la legislación electoral tuvo lugar el 30 de junio de 2014 con la publicación de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero que abrogó a la Ley número 571 de Instituciones y Procedimientos Electorales del 1 de enero de 2008 (Congreso del Estado de Guerrero, 2014b). Con relación a los temas en investigación, la nueva normativa estableció lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	39, p. 1
	Diputados de MR		39, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos		39, p. 3
	De todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas y supere el porcentaje mínimo antes mencionado		53, p. primero

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 41 municipios que sumen cuando menos el 3% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	39, p. 1
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 3% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	39, p. 2
	Miembros de Ayuntamientos	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 3% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	39, p. 3
Plazo	Gobernador	60 días	37, p. 2, a)
	Diputados de MR	30 días	37, p. 2, b)
	Miembros de Ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: g) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	52, p. quinto, g)
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo debe contener el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo; así como en medio óptico la base de datos de la información de cada ciudadano conforme a los requerimientos que determine la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	50, c), f. VI

4.2.12.2 Acciones de inconstitucionalidad

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero del 30 de junio de 2014, fue impugnada por vía de acción de inconstitucionalidad por los partidos políticos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, cuyas demandas fueron radicadas con los números 65/2014 y 81/2014, respectivamente.

Respecto a los temas examinados en esta investigación, únicamente el partido Movimiento Ciudadano se refirió en su demanda al respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, cuestionando específicamente el porcentaje requerido en el artículo 39, expresando que violaba el principio de equidad, porque exige que los candidatos independientes deban contar con un respaldo de 3% del listado nominal, mientras que a los partidos políticos se les otorgan mayores facilidades para ejercer y conservar sus derechos políticos pues para constituirse se les exige un porcentaje mucho menor, mientras que para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, obtención de financiamiento público y conservación de su registro o acreditación se les pide uno igual.

La Sala Superior, al emitir las opiniones SUP-OP-39/2014 y SUP-OP-40/2014, sostuvo la constitucionalidad del precepto que establece el porcentaje de apoyos ciudadanos, en virtud de que respecto a ese tema las legislaturas locales gozan de libertad de configuración (TEPJF, 2014j).

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó confirmar la validez del precepto y, por ende, del porcentaje de apoyos ciudadanos requeridos, argumentando, en lo que interesa a esta investigación, lo siguiente:

“(163) (...) por disposición expresa de la Constitución General de la República, los estados se encuentran facultados para legislar en torno a las candidaturas independientes, cuando menos, respecto de los tópicos antes referidos (bases y requisitos para solicitar su registro con tal carácter, y régimen relativo a su postulación, registro, derechos y obligaciones), tarea en la que gozan de una importante libertad configurativa, que deben desarrollar atentos a las bases establecidas en la Constitución Federal y leyes generales en la materia.

(164) En ejercicio de la potestad antes mencionada, el Legislador de Guerrero estableció, en lo que ahora interesa destacar, que los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a alguno de los cargos de elección popular en la entidad, a partir del día siguiente al que obtengan su calidad de aspirantes, podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo requerido en la propia legislación, por medios diversos a la radio y televisión, y sujetos a los plazos en ella establecidos⁵⁸.

(...)

(167) Vinculado con lo anterior, debe destacarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la legislación electoral de Guerrero, de todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular sólo tendrá derecho a registrarse como candidato independiente quien, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas, y supere el porcentaje mínimo antes mencionado.

(168) Ahora bien, a juicio del actor, el dispositivo jurídico impugnado, trasunto en párrafos precedentes, es inconstitucional, medularmente, porque impone condiciones más gravosas a los candidatos independientes que a los partidos políticos, a los que se les otorgan más facilidades para ejercer y conservar sus derechos políticos.

(169) Como se advierte de lo señalado, el accionante construye su argumento de invalidez a partir de un ejercicio de comparación entre desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes son categorías que, evidentemente, están en una situación distinta.

(...)

(172) En este sentido, como se adelantó, no puede considerarse que las figuras jurídicas referidas son equivalentes, pues tienen naturaleza y fines distintos, por lo que no es posible homologar a los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico, sin comprometerse a mantener una organización política después de ella.

(173) Así, la circunstancia de que se prevean condiciones distintas para unos y para otros no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes pues, se reitera, quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse en un proceso comicial sin incorporarse a los partidos políticos, no guardan una condición equivalente a estas organizaciones.

(174) Establecido lo anterior, debe repararse ahora en que el porcentaje en comento se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión,...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

(175) En efecto, el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de

equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

(176) En esta medida, en ejercicio de su libertad de configuración, el Poder Legislativo de Guerrero consideró que el porcentaje mencionado dentro del precepto que ahora se combate era el indicado para conseguir la finalidad apuntada en párrafos precedentes, por lo que debe concluirse la validez del artículo controvertido, incluso, aunque el porcentaje a que se refiere coincida con el que se solicita a los partidos políticos para la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, obtención de financiamiento público, y conservación de su registro o acreditación, tal como lo señala el accionante.

(177) Esto, porque aun cuando una Legislatura local haya establecido un filtro muy similar al de los partidos políticos, en cuanto al respaldo requerido, para que los ciudadanos puedan acceder al registro de una candidatura, ello no implica una limitación al ejercicio del derecho que les asiste sino que, por el contrario, garantiza que éste pueda desarrollarse de manera efectiva en tanto que, se insiste, la finalidad de establecer la exigencia de un porcentaje de apoyo se encuentra encaminada a acreditar que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor (SCJN, 2014h, pp. 66–73).¹²⁰

Como se puede apreciar, la libertad de configuración legal sumado a la necesidad de que el aspirante cuente con una simpatía mínima por parte del electorado, justificaron la validez del aludido requisito.

¹²⁰ En apoyo de su resolución la Suprema Corte de Justicia de la Nación citó la Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2013 de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS CANDIDATOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN PRECAMPAÑAS ELECTORALES, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN ELECTORAL DE QUINTANA ROO).”

4.2.12.3 Casos contenciosos

4.2.12.3.1 Caso de Felipe Aldape Zapata y otro

El 5 de febrero de 2018, el ciudadano Felipe Aldape Zapata, en su calidad de aspirante a candidato independiente a diputado local, solicitó al Instituto Electoral del Estado de Guerrero, la ampliación del plazo para recabar el apoyo ciudadano, alegando sustancialmente fallas en la aplicación móvil implementada para recabar el apoyo ciudadano; dicha autoridad determinó inviable la solicitud.

La determinación anterior fue impugnada mediante juicio ciudadano local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, en el sentido de confirmar la negativa de la ampliación del plazo, entre otras razones, porque la autoridad electoral estaba impedida jurídicamente para ampliar el plazo y la parte actora no expresó circunstancias concretas relativas a las fallas que alegaba que pudieran justificar la ampliación del plazo. Dicha resolución fue cuestionada a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-117/2018 del cual conoció la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, cuya sentencia fue dictada el 15 de marzo de 2018, en el sentido de confirmar lo resuelto por el Tribunal Electoral local (TEPJF, 2018n).

4.2.13 Hidalgo

4.2.13.1 Reformas constitucional y legal

La reforma a la Constitución Política del Estado de Hidalgo para incluir en su regulación a las candidaturas independientes, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 28 de julio de 2014 (Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2014). A tal efecto, se reformó el artículo 17, fracción II, que quedó en los términos siguientes:

Artículo 17.- *Son prerrogativas del ciudadano del Estado:*

I. (...)

II. Ser votado para todos los cargos de elección popular, con 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 con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. a V. (...)

En cuanto a las disposiciones legales, el 22 de diciembre de 2014 se publicó el Código Electoral del Estado de Hidalgo que abrogó a la Ley Electoral de esa entidad federativa del 11 de mayo de 2007. En lo referente a los temas materia de la presente investigación, las normas adoptadas fueron las siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	228
	Diputados de MR		229
	Integrantes de Ayuntamientos		230
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 43 municipios que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	228
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	229
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	230
Plazo	Gobernador	60 días	226, f. I
	Diputados de MR	45 días	226, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos	30 días	226, f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	253, f. VII
Características de los	Todos los cargos	La cédula de respaldo debe contener el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar	249, f. II, f

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
respaldos ciudadanos		vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	

4.2.13.2 Acciones de inconstitucionalidad.

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto de reforma constitucional del 28 de julio de 2014.

Respecto del Decreto por el que se expidió el Código Electoral del Estado de Hidalgo del 22 de diciembre de 2014, el Partido Humanista promovió la Acción de Inconstitucionalidad 5/2015; sin embargo, no controvertió aspecto alguno relacionado con las candidaturas independientes (SCJN, 2015b).

4.2.13.3 Casos contenciosos

4.2.13.3.1 Caso de Guillermina Arias León y Ana Celia Trejo Alavez

El 16 de enero de 2013, las ciudadanas antes identificadas, solicitaron ante el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo el registro de su plataforma electoral para la contienda a “candidato ciudadano” a diputado local de Hidalgo por el Distrito II y la expedición de la constancia necesaria para tal efecto.

El Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, declaró improcedente el registro de la plataforma electoral y la expedición de la constancia que solicitaban las ciudadanas mencionadas. En contra de esa determinación, promovieron un medio de impugnación local que fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, en el sentido de confirmar lo acordado por la autoridad electoral local.

Inconforme con lo anterior, se promovió juicio ciudadano federal, el cual, en virtud de lo resuelto por la Sala Superior en la solicitud de facultad de atracción SUP-SFA-4/2013 (TEPJF, 2013a), determinó atraer el asunto, quedando radicado con el número SUP-JDC-72/2013.

La Sala Superior, en sentencia emitida el 3 de abril de 2013, confirmó el criterio adoptado por el Tribunal Electoral local en tanto que la legislatura del Estado de Hidalgo aún se encontraba dentro del plazo para adecuar su legislación conforme a lo establecido en el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, para establecer los requisitos, condiciones y términos para ejercer el derecho para solicitar el registro como candidatos de manera independiente a los partidos políticos y, en tales condiciones, no se contravenía el derecho humano de la actora (TEPJF, 2013b).

4.2.13.3.2 Caso de Marisol Flores Sánchez y otros

El 2 de diciembre de 2014, los ciudadanos Marisol Flores Sánchez, Luis Mario Carbajal Velázquez, Emmanuel Ameth Campos Reséndiz y Danilo Agustín Badillo Ayala promovieron juicio ciudadano federal a fin de controvertir la omisión de cumplir lo ordenado en el artículo tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que el Congreso del Estado de Hidalgo no había expedido la legislación para implementar las candidaturas independientes.

El juicio se sustanció ante la Sala Superior con el expediente número SUP-JDC-2813/2014 y en la sentencia respectiva, dictada el 18 de diciembre de 2014, se determinó que era fundado el motivo de agravio porque no había constancia de que la legislatura hubiera expedido la legislación ordinaria en materia de candidaturas independientes, no obstante que se había reformado el artículo 17, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, para incluir esa figura, puesto que esto último no era suficiente para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal y ya se había agotado el plazo de un año previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional del 9 de agosto de 2012.

Como efecto de esa determinación, la Sala Superior ordenó a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo que, de inmediato, expidiera la

legislación ordinaria, cuestión que quedó cumplida con la publicación del Código Electoral del Estado el 22 de diciembre de 2014 (TEPJF, 2014k).

4.2.13.3.3 Caso de Porfirio Moreno Jiménez

Por acuerdo del 31 de marzo de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo negó al ciudadano Porfirio Moreno Jiménez, su registro como candidato independiente para el cargo de gobernador del Estado, entre otras cuestiones, por no haber reunido el porcentaje del 3% de apoyos ciudadanos previsto en la legislación de esa entidad federativa.

Dicho ciudadano se inconformó presentando juicio ciudadano federal del que conoció la Sala Superior con el número de expediente SUP-JDC-1509/2016. En la sentencia dictada por ese órgano jurisdiccional el 13 de abril de 2016, se examinó el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad del porcentaje requerido, el cual, a decir del impugnante, era imposible de reunir en el plazo de 30 días previsto en la legislación del Estado de Hidalgo.

La Sala Superior consideró infundado el planteamiento, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había sostenido el criterio de que los Estados gozan de libertad configurativa para establecer los requisitos a que se sujetarán las candidaturas independientes (acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas) y también había avalado el porcentaje del 3% de apoyo ciudadano al examinar legislaciones de otras entidades federativas (TEPJF, 2016ae).¹²¹

4.2.13.3.4 Caso de Andrés Gildardo Ocádiz Ibarra

El 19 de febrero de 2016, el ciudadano Andrés Gildardo Ocádiz Ibarra promovió juicio ciudadano local en contra de diversos acuerdos aprobados por el Consejo

¹²¹ En la sentencia se mencionan los casos de las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas (Nuevo León), 49/2014 (Sonora), y 65/2014 y acumulada (Guerrero).

General del Instituto Electoral de Hidalgo con los que reguló diversos aspectos de las candidaturas independientes.

Entre las cuestiones planteadas, se pidió la inaplicación de los preceptos que exigían: *(i)* que las cédulas de respaldo ciudadano contuvieran el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que hubiesen manifestado dicho respaldo; *(ii)* que la planilla de integrantes de los ayuntamientos de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores correspondiente al municipio en cuestión, con corte al treinta y uno de agosto del año previo al de la elección, debiendo estar integrada por ciudadanos de, por lo menos, la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas; y, *(iii)* que los aspirantes presenten la información de apoyos ciudadanos en medios magnéticos.

El Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo emitió resolución en el sentido de declarar infundados los agravios planteados, quien presentó juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional Toluca del TEPJF, con el número ST-JDC-66/2016.

La Sala Regional emitió resolución el 22 de abril de 2016, en donde sostuvo la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano exigido por la legislación hidalguense y su distribución en, al menos, la mitad de las secciones electorales, expresando, entre otras razones, que esos requerimientos perseguían un fin legítimo, consistente en dejar constancia de que la participación de los interesados se llevara a cabo, a partir de condiciones mínimas necesarias que justifiquen su intervención en el proceso electoral como una alternativa viable y seria ante el electorado.

Así mismo, las estimó idóneas porque sin atentar contra el derecho humano que buscan regular, ni hacerlo de imposible ejercicio por ser excesivas o irracionales, tendían a garantizar que quienes aspiren a obtener el registro de su

candidatura en forma independiente, representen una auténtica opción electoral que, en un momento dado, acceda al puesto de elección popular, y evitan la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral.

También estimó la Sala, que la necesidad de los parámetros analizados encontraba sustento en la inexistencia de medidas menos gravosas para los interesados a registrarse como candidatos independientes, porque la obtención de un porcentaje mínimo de popularidad en la demarcación por la que pretenden competir, deducido a partir de la lista nominal de electores razonablemente más reciente, así como una distribución geográficamente proporcional y representativa de dicho respaldo social en dicha demarcación, en modo alguno se traducían en una condición que generase la inviabilidad de la coexistencia de dichas candidaturas con el sistema de partidos políticos, ya que se trataba de evitar la dispersión de los sufragios y de afectar con ello la conformación de las mayorías que permitan el triunfo en las elecciones.

Finalmente, la proporcionalidad y racionalidad del mandato legal se acreditaban en la medida en que no implicaban una carga desmedida que imposibilitara de plano la participación de los ciudadanos como una alternativa real al sistema de partidos políticos, puesto que encuentran su único sustento en garantizar una representatividad ciudadana mínima, pero justificable, que sin llegar a nulificar las posibilidades de ejercer el derecho que reglamentan, respaldaran dicha opción electoral ante los electores.

Respecto del tema de las características de las cédulas de apoyo, la Sala Regional no realizó un pronunciamiento, porque estimó que los agravios del impugnante eran inoperantes en tanto eran una repetición de los expresados ante el Tribunal electoral local.

Por otra parte, la Sala Regional consideró fundado el agravio relativo a la inconstitucionalidad de presentar en medio magnético las cédulas de apoyo ciudadano y capturar la información contenida en un sistema electrónico; ello,

conforme al criterio de la Sala Superior contenido en la Tesis III/2015 de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES DESPROPORCIONAL EXIGIR A LOS ASPIRANTES A UNA DIPUTACIÓN LA CAPTURA DE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE LOS RESPALDEN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMÁTICO”, en la que, sustancialmente, se sostuvo que tal requisito no cumple con los criterios de idoneidad y necesidad, porque no se prevé en la ley y porque los ciudadanos no están obligados a contar con los recursos humanos necesarios para poder cumplimentar el requisito en cuestión, ni reciben financiamiento de carácter público para la obtención del apoyo ciudadano (TEPJF, 2016af).

4.2.14 Jalisco

4.2.14.1 Primera etapa

4.2.14.1.1 Reformas constitucional y legal

La Constitución Política del Estado de Jalisco fue reformada por Decreto publicado el 8 de julio de 2014, con el que, entre otros preceptos, se incluyó en el artículo 6°, fracción II, inciso b), como prerrogativa de los ciudadanos, solicitar registro como candidato independiente (Congreso del Estado de Jalisco, 2014a). El texto reformado es el siguiente:

Art. 6º. *Corresponde exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, participar en la vida política del Estado, en la forma y términos que señalen las leyes.*

I. Son jaliscienses:

a) a b) (...)

II. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses:

a) (...)

b) Ser votado en las elecciones populares, siempre que reúna los requisitos que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y sus respectivas leyes reglamentarias y no estar comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad establecidas por las mismas, así como solicitar su registro como candidato independiente en las condiciones y términos que determine la ley;

c) a f) (...)

III. (...)

Acorde con esta reforma constitucional, en la misma fecha fue reformado el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco¹²² al que se adicionó el Libro Octavo dedicado a regular las candidaturas independientes (Congreso del Estado de Jalisco, 2014b), los cuales, en lo tocante a los temas de la presente investigación, aprobaron las normas siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	1% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	696, p. 1
	Diputados de MR	2% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	696, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos	2% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	696, p. 3
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 65 municipios que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellos	696, p. 1
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	696, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	696, p. 3
Plazo	Gobernador	60 días	694, p. 2., f. I
	Diputados de MR	40 días	694, p. 2., f. II
	Integrantes de Ayuntamientos	40 días	694, p. 2., f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: g) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	710, p. 2, g)

¹²² La denominación de este ordenamiento se modificó por la de Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco según Decreto publicado el 16 de junio de 2016.

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los aspirantes a candidatos independientes deben entregar las firmas de apoyo en los formatos oficiales establecidos por el Instituto	696, p. 4

4.2.14.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

Las reformas constitucionales del 8 de julio de 2014 y del 16 de junio de 2016 no fueron controvertidas mediante acción de inconstitucionalidad. Por su parte, el Decreto de reforma al Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco del 8 de julio de 2014 fue impugnado mediante las acciones de inconstitucionalidad 63/2014 y 94/2014 promovidas por los partidos Verde Ecologista de México y Acción Nacional, respectivamente; cabe señalar, que en tales demandas no se plantearon conceptos de invalidez relacionados con la regulación de las candidaturas independientes.

4.2.14.1.3 Casos contenciosos

4.2.14.1.3.1 Caso de Fernando Garza Martínez

El 19 de junio de 2014, el ciudadano Fernando Garza Martínez presentó juicio ciudadano federal en contra de la omisión del Congreso del Estado de Jalisco, de emitir la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes.

El juicio quedó radicado ante la Sala Superior del TEPJF, con la clave SUP-JDC-485/2014, que fue resuelto el 2 de julio de 2014, en el sentido de declarar fundado el motivo de inconformidad y ordenar a la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco que, de inmediato, expidiera la legislación reglamentaria sobre candidaturas independientes, toda vez que a la fecha en que se emitió la sentencia, si bien la Constitución Política de esa entidad federativa ya tenía previsto el derecho de los ciudadanos de participar en las elecciones populares de la entidad, conforme a la institución de las candidaturas independientes, lo cierto es que no había constancia de que el Congreso hubiera expedido la legislación secundaria, a pesar de que ya había transcurrido el plazo de

un año que para tal efecto se estableció en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 (TEPJF, 2014I).

4.2.14.1.3.2 Caso de Armando Daniel Cervantes Aguilera y Josué Emmanuel Martínez Güitrón

Mediante acuerdo del 4 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco determinó negar a los ciudadanos Armando Daniel Cervantes Aguilera y Josué Emmanuel Martínez Güitrón, su registro como candidatos independientes a diputados por el principio de mayoría relativa, porque no acreditaron haber recabado las firmas de apoyo ciudadano necesarias.

Los ciudadanos impugnaron esa determinación mediante juicio ciudadano federal que se registró con el número SG-JDC-11165/2015 del cual conoció la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, en el que cuestionaron la constitucionalidad del apartado segundo del artículo 696 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, ya que en éste se estableció el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de la candidatura independiente al cargo de diputados locales, porque estimaron que era una norma desproporcional en relación con las firmas que se piden para la formación de un partido o agrupación política.

En la sentencia dictada el 30 de abril de 2015, la Sala Regional declaró infundada la solicitud de la inaplicación de precepto mencionado, conforme a los argumentos expresados por la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en la que sostuvo el criterio de que no existe disposición en la Constitución Federal en la que se hubiere establecido valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar y la circunstancia de que se exija un mayor número de electores de respaldo a los candidatos independientes que deseen postularse para el cargo de diputados locales, frente a los que se piden

para la creación de nuevos institutos políticos, no implica un trato desigual respecto de categorías de sujetos equivalentes, pues quienes ejercen su derecho ciudadano a presentarse a las elecciones sin incorporarse a los partidos registrados que los propongan, no guardan una condición equivalente a la de estas organizaciones (TEPJF, 2015i). Cabe señalar, que la resolución de la Sala Regional fue impugnada mediante recurso de reconsideración que se radicó ante la Sala Superior del propio TEPJF, con el número SUP-REC-153/2015, cuya demanda fue desechada de plano por haberse presentado extemporáneamente (TEPJF, 2015j).

4.2.14.1.3.3 Caso de Guillermo Cienfuegos Pérez

El 4 de abril de 2015, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco determinó negar al ciudadano Guillermo Cienfuegos Pérez, su registro como candidato independiente a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara, por no haber alcanzado el porcentaje de apoyos ciudadanos requerido (2%).

Inconforme con lo anterior, presentó juicio ciudadano local que fue declarado fundado por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, ordenando que se emitiera otro acuerdo debidamente fundado y motivado. En cumplimiento a esa determinación, el Instituto Electoral local emitió el 4 de mayo siguiente otro acuerdo, en el que, de nueva cuenta, negó al ciudadano el registro como candidato independiente, sustancialmente, porque conforme a la revisión realizada por el Registro Federal de Electores de las firmas de apoyo aportadas por el aspirante, únicamente 22,899 correspondían al Municipio de Guadalajara, y eran equivalentes al 1.9172%, el cual resultaba insuficiente para otorgar el registro.

En contra de este acuerdo, Guillermo Cienfuegos Pérez promovió juicio ciudadano federal en salto de instancia, del cual conoció la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, con el número SG-JDC-11242/2015. En la sentencia correspondiente, emitida el 21 de mayo de 2015, la Sala Regional estimó que los agravios expresados por el impugnante eran infundados porque no se le dejó en estado de indefensión, ya que no se le privó de elemento alguno que pudiera ser

combatido, así como debido a que no se advertía la obligación a cargo de la autoridad electoral local, de requerir a un aspirante que subsanara las inconsistencias detectadas en la revisión de las cédulas de apoyo ciudadano (TEPJF, 2015k).

El aspirante promovió recurso de reconsideración que se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-REC-192/2015, el cual se resolvió el 30 de mayo de 2015 en el sentido de revocar la sentencia de la Sala Regional y ordenar a la autoridad electoral local que, de inmediato, registrara a la planilla del impugnante como candidatos independientes a integrantes del Ayuntamiento de Guadalajara.

Entre sus consideraciones, la Sala Superior estimó que la legislación local debió interpretarse en el sentido de que, ante alguna inconsistencia, se requiriera al solicitante, por lo que el instituto local debió prevenir al recurrente respecto de las irregularidades u omisiones detectadas en dicha verificación, y otorgarle el plazo previsto en el artículo 709 del código local de, 48 horas, para desahogar y subsanar las posibles irregularidades, conforme a la *ratio essendi* de la jurisprudencia 2/2015 de la propia Sala Superior, de rubro “CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL PLAZO PARA SUBSANAR IRREGULARIDADES EN LA MANIFESTACIÓN DE INTENCIÓN DEBE OTORGARSE EN TODOS LOS CASOS”.

Resulta importante destacar que, en este caso, no se ordenó otorgar al impugnante un plazo para alegar sobre las inconsistencias, sino que la Sala Superior determinó que dadas las circunstancias del caso, lo conducente era otorgar el registro a la planilla, tomando en cuenta que el porcentaje que le había sido reconocido era elevado (1.9172%) lo que reflejaba una legitimación del apoyo ciudadano y únicamente faltaban 8 días para que se celebrara la jornada electoral y desde que se había iniciado la cadena impugnativa habían transcurrido 55 días, lo cual no era atribuible al recurrente (TEPJF, 2015l).

4.2.14.2 Segunda etapa

4.2.14.2.1 Reformas constitucional y legal

El 16 de junio de 2016, se modificó el inciso b) de la fracción II, del artículo 6° de la Constitución Política del Estado de Jalisco para establecer que para solicitar registro como candidato independiente se requiere el apoyo de, cuando menos, el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (Congreso del Estado de Jalisco, 2016a). El texto reformado es el siguiente:

Art. 6º. *Corresponde exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, participar en la vida política del Estado, en la forma y términos que señalen las leyes.*

I. Son jaliscienses:

a) al b) (...)

II. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses:

a) (...)

b) Ser votado en las elecciones populares, siempre que reúna los requisitos que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y sus respectivas leyes reglamentarias y no estar comprendido en alguna de las causas de inelegibilidad establecidas por las mismas, así como solicitar su registro como candidato independiente para lo cual se requiere el apoyo de cuando menos el 1 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la demarcación territorial correspondiente, en las condiciones y términos que determine la ley;

c) al f)

III. (...)

En la misma fecha se publicó el Decreto por el que se modificó la denominación del cuerpo electoral local sustituyéndola por la de Código Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco y se reformaron diversas disposiciones, entre otras, la correspondiente al porcentaje de apoyos ciudadanos requeridos para el registro de candidaturas independientes a los cargos de diputados y ayuntamientos, que se disminuyó al 1%, quedando en la forma siguiente (Congreso del Estado de Jalisco, 2016b).:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	1% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	696, p. 1
	Diputados de MR	1% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	696, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos	1% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	696, p. 3

4.2.14.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad contra las reformas constitucional y legal del 16 de junio de 2016.

4.2.14.2.3 Casos contenciosos

4.2.14.2.3.1 Caso de Salvador Cosío Gaona

El 6 de noviembre de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco aprobó el acuerdo con el que se adoptó el uso de una aplicación móvil denominada “solución tecnológica”, para que los aspirantes a candidatos independientes recabaran el apoyo ciudadano.

Inconforme con este acuerdo, el ciudadano Salvador Cosío Gaona, en su carácter de aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Jalisco, promovió juicio ciudadano local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado. En contra de esta resolución, el ciudadano interpuso juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-JDC-1139/2017.

La Sala Superior emitió su sentencia el 20 de diciembre de 2017, en la que confirmó la resolución impugnada y sostuvo, entre otras cuestiones, que la implementación de la aplicación móvil para recabar apoyo ciudadano no podía interpretarse como una modificación sustancial a las leyes electorales locales, así como que el Instituto Electoral Local tampoco estaba obligado a proporcionar a los aspirantes a candidatos independientes los dispositivos móviles para recabar el apoyo ciudadano.

Así mismo, reiteró el criterio sostenido en el juicio SUP-JDC-841/2017, en el que examinó la implementación de una aplicación móvil pero en el ámbito federal y sostuvo que la misma, facilitaría los procesos de organización y verificación de los apoyos obtenidos por cada candidato, lo que hará los procesos más eficientes; además, permitiría garantizar la certeza de la forma en que el apoyo que se obtenga de un determinado aspirante a candidatura no se utilice por otros aspirantes a candidatos independientes, o que se utilicen apoyos de personas que no existen o que no se encuentran, evitándose fraudes y abusos que perjudican a la ciudadanía en su conjunto y afectan la credibilidad del sistema.

También, la Sala Superior razonó que para el caso de las comunidades marginadas, la autoridad podía establecer el régimen de excepción consistente en recabar los apoyos en forma tradicional, pero para ello correspondía a los aspirantes acreditar ante la autoridad electoral las circunstancias específicas de esas comunidades, para que ésta estableciera el mencionado régimen y, por último, precisó que la autoridad electoral no tenía obligación de proporcionar a los aspirantes las herramientas y materiales para recabar los apoyos, sino que a su cargo únicamente estaba señalar los requisitos que deben satisfacer los aspirantes y los formatos que deben utilizar para tal fin (TEPJF, 2017f).

4.2.15 Estado de México

4.2.15.1 Reformas constitucional y legal

El 7 de agosto de 2013, fue publicado el Decreto por el que se aprobaron reformas y adiciones a diversos preceptos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (Congreso del Estado de México, 2013). En el caso, entre otras modificaciones, se aprobó la adición de la fracción III al artículo 29, a fin de incorporar como prerrogativa de la ciudadanía, poder solicitar su registro bajo una candidatura independiente:

Artículo 29.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I. a II. (...)

III. Solicitar el registro de candidatos independientes ante la autoridad electoral cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación aplicable en la materia;

IV. a VIII. (...)

Posteriormente, el 28 de junio de 2014 se publicó un nuevo Código Electoral del Estado de México que abrogó al ordenamiento del mismo nombre del 3 de marzo de 1996 (Congreso del Estado de México, 2014). Las disposiciones atinentes a las candidaturas independientes, se incluyeron en el Libro Tercero y respecto a las reglas para obtener el respaldo ciudadano materia de esta investigación, se establecieron las siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	99
	Diputados de MR	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	100
	Integrantes de Ayuntamientos	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	101
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 64 municipios que sumen cuando menos el 1,5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellos.	99
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	100
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen como mínimo el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas.	101
Plazo	Gobernador	60 días	97, f. I
	Diputados de MR	45 días	97, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos	30 días	97, f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VII. En el caso que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, solo se computará una, la primera manifestación presentada.	123, f. VII

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo debe contener el nombre, las firmas y la copia legible de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	120, p. 1, f. II, f)

4.2.15.2 Acciones de inconstitucionalidad.

En el caso del Estado de México, fueron impugnados diversos preceptos del Código Electoral del Estado de México, por los partidos Movimiento Ciudadano y Acción Nacional mediante las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014.

Con relación a la obtención de respaldo ciudadano a las candidaturas independientes, sólo el partido Movimiento Ciudadano formuló conceptos de invalidez, cuestionando los plazos y los porcentajes establecidos en los artículos 97, 99, 100 y 101 del código en mención, respecto de los que hizo valer los planteamientos siguientes:

- Los plazos establecidos en el numeral 97 expresó que eran “inequitativos y disfuncionales” en contraposición al plazo de un año que se otorga a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos.
- Los porcentajes para obtener el registro previstos en los artículos 99, 100 y 101 del código en mención, eran inequitativos para los aspirantes a candidatos independientes, porque exigen que el respaldo ciudadano esté integrado por el tres por ciento de la lista nominal de electores con corte al treinta y uno de agosto del año previo a la elección, mientras que el número de afiliados para toda organización que pretenda constituirse como partido político no deberá ser menor al cero punto veintiséis por ciento del padrón electoral del distrito o municipio.

Además, señaló que se violan los principios señalados en los párrafos tercero y quinto del artículo 1º constitucional, en la medida que no se respeta ni garantiza el derecho humano de los ciudadanos de ser votado a través de candidaturas independientes en igualdad de circunstancias, bajo

principios de universalidad y progresividad, ya que la imposición de reglas traducidas en barreras que tienen por objeto anular el derecho de ser votado, resultaba en la discriminación por el único hecho de no ser postulado por un partido político.

De igual manera, indicó que el porcentaje requerido y el plazo en que se debe obtener se traducen en obstáculos que anulan el principio de progresividad, ya que se sobrepasa el porcentaje del 1% que, para el mismo objetivo, exige el artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto de tales temas, la Sala Superior se pronunció en la opinión SUP-OP-24/2014 por la validez constitucional de las normas, dado que el tratamiento distinto entre partidos políticos y candidatos independientes se justificaba, por la naturaleza jurídica diferente y por lo cual no era dable hacer un ejercicio de comparación entre ambos. Acerca del porcentaje de apoyo ciudadano, determinó que satisfacía los extremos del test de proporcionalidad, porque perseguía un fin legítimo, era idóneo y necesario en tanto permitía combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independiente, a la vez que evitaba trastornos al acotar que un número indeterminado de ciudadanos acudiera a solicitar su registro y era proporcional en sentido estricto porque no afectaba ni suprimía el derecho a ser votado de los ciudadanos (TEPJF, 2014m).

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró infundados los argumentos y confirmó la validez de los preceptos impugnados. Respecto a los plazos para la obtención del respaldo ciudadano, sostuvo la validez conforme a las consideraciones siguientes:

“El concepto de invalidez planteado es infundado, primero, porque su argumento parte de un ejercicio de comparación entre sujetos desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes están, evidentemente, en una situación distinta, de tal forma que no se puede exigir que la legislación trate igual a sujetos de derecho que por su propia naturaleza son diferentes.

(...) no puede considerarse que las figuras jurídicas referidas sean equivalentes, pues tienen naturaleza y fines distintos, por lo que no es posible homologar a los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico sin comprometerse a mantener una organización política después de ella.

En este sentido, los partidos políticos y las candidaturas independientes constituyen formas diferentes de promoción política que justifican el trato diferenciado para su registro: mientras las organizaciones aspirantes a ser partidos ni siquiera se presentan ante los electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo ciudadano; en el segundo caso, es la presencia personal del individuo –que se pretende postular como candidato sin partido– quien busca el respaldo ciudadano desde que pretende su registro.

Así, la circunstancia de que se prevean condiciones distintas para su registro no implica un trato desigual frente a sujetos equivalentes: ya que tratándose del registro de un nuevo partido no se trata de difundir las cualidades de un individuo frente a los potenciales electores, sino más bien, lo que se pretende es ofrecerles una nueva opción ideológica en sentido político, a la cual podrá adherirse la ciudadanía con la finalidad posterior de, ahora sí, presentar candidatos adeptos a la nueva organización.

Por tanto, tratándose de candidaturas independientes, si lo que se gestiona ante el electorado es demostrar que una persona cuenta con la aceptación de un sector importante de ese conglomerado, para que en la elección inmediata esa misma persona se presente registrada oficialmente, es lógico que este proceder no tiene un contenido equivalente al del registro de un nuevo partido, pues en este último caso es esencialmente un ideario político en abstracto el que se promueve, y no la personalidad política de un aspirante concreto a un específico cargo de elección popular.

Esta notable diferencia exige una amplia estrategia de adoctrinamiento entre la población por parte de las organizaciones aspirantes a nuevos partidos políticos, y por tanto también es lógico que consuman mayor tiempo en su preparación, por lo difícil que significa promover los ideales de un nuevo partido que busca permanecer más allá de una sola contienda, pero sin la figura personal de quienes podrían ser en un futuro postulados, cuyas trayectorias y carisma político también pudieran influir decisivamente en la atracción de militantes y simpatizantes.

En suma, si en un caso lo que se promueve es el respaldo a una persona que pretende ser candidata independiente, y en el otro solamente el ideario político de una nueva organización que quiere ser partido, debe estimarse que no existe entre ambos supuestos una identidad tal que haga necesario un tratamiento igualitario respecto de los plazos legalmente establecidos para lograr demostrar un implante serio entre el electorado.

También debe considerarse, en apoyo de esa regulación legalmente diferenciada, que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, tratándose de las candidaturas independientes, necesariamente implican una invitación a votar a su favor, pues es inherente a la difusión de la solicitud de respaldo popular a un individuo que se quiere registrar, que al mismo tiempo que pide a la ciudadanía que demuestre a la autoridad registral su simpatía para participar, también implícitamente les pida a los electores el futuro sufragio respectivo, en tanto que no se puede disociar una petición de otra, por lo que sería desventajoso para los partidos políticos y para las organizaciones que aspiraran a serlo, permitir que quienes quieren participar en forma independiente tuvieran un año tan solo para convencer a los sufragantes de que deben avalar su inscripción como candidatos, y hecho que fuera, procedieran adicionalmente a realizar su campaña propiamente dicha, incrementando notablemente la temporalidad de su propaganda frente a la que tendrían los candidatos partidistas, si se toma en cuenta que estos últimos solamente tendrían el plazo que duran las campañas para propalar el voto a su favor en forma concreta.

Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, promovidas por el Partido de la Revolución Democrática y por Movimiento Ciudadano, en las que se planteó la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Colima por prever condiciones distintas entre candidatos independientes y partidos políticos; y las cuales fueron reiteradas –por el mismo motivo– respecto del Código Electoral del Estado de Michoacán en la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 (...). (SCJN, 2014i, pp. 52–56)

“(...) los plazos de sesenta, cuarenta y cinco y treinta días a los que se refiere el precepto combatido no sólo son congruentes con la duración que, conforme al Código Electoral del Estado de México, corresponde a la etapa de obtención del respaldo ciudadano, sino que prácticamente la agotan.

(...) los plazos previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano son razonables, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos del Estado de México a aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo que, en relación con esta figura, ha sido establecido por el Congreso local.

En efecto, tal como se razonó con antelación, la disposición que se estima contraria a la Constitución Federal permite que quienes aspiren a ser registrados como candidatos independientes busquen el respaldo ciudadano durante prácticamente todo el tiempo que dura la etapa correspondiente, la cual no podría aumentarse, pues entonces

desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad, que se encuentra formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

Por tanto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse sin medida pues, si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, y recogido en la legislación del Estado de México, dirigido a que los ciudadanos puedan aspirar a ocupar un cargo público de manera independiente a los partidos políticos.

De esta forma, es válido concluir que el diseño establecido en la legislación estatal sobre este tema en particular resulta idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter.” (SCJN, 2014i, pp. 61–63)

Como se puede observar, el eje central argumentativo giró en torno a que el tema de plazos, no puede ser examinado a partir de comparar el otorgado para la obtención del respaldo ciudadano en el caso del registro de las candidaturas independientes en relación con el previsto para el mismo efecto, dentro del procedimiento de constitución de un partido político, al tratarse de figuras jurídicas diferentes.

Por lo que se refiere a los porcentajes y distribución del respaldo ciudadano establecidos en los artículos 99 a 101, el Alto Tribunal concluyó su validez expresando, sustancialmente, los argumentos siguientes:

“(…) por cuanto hace a la razonabilidad de los porcentajes para obtener apoyo ciudadano, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que los Estados gozan de libertad para configurar las candidaturas independientes, atento a lo previsto en los artículos 35 fracción II, 41 y 116 fracción IV de la Constitución Federal, así como el Segundo Transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que precisan los lineamientos elementales a los cuales deben sujetarse dichas candidaturas, entre los que no se encuentra alguno relativo a los valores porcentuales de referencia.

Asimismo, se señaló que los porcentajes en comento se relacionan con el número de electores que un candidato independiente debe reunir para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a

partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Ahora bien, como se apuntó previamente, el porcentaje del tres por ciento de la lista nominal de electores a se refieren los artículos 99, 100 y 101, es exigido, de manera común, para poder ser registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, diputados o integrantes de ayuntamiento, aunque se precisa que éste debe estar distribuido, en el primer caso, por electores de por lo menos sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas; y en el segundo y en el tercer caso, de ciudadanos que representen por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Respecto del primer tópico, esto es, el porcentaje único o común, importa puntualizar que éste se encuentra directamente relacionado con el número de manifestaciones de apoyo que requerirá cada aspirante para poder ser registrado como candidato independiente.

En este escenario es inconcuso que a quien aspire a contender en la elección a Gobernador se le impone acreditar un mayor número de apoyos o respaldos, en tanto que la lista de la elección en la que contendrá es mayor a las que corresponden a los diputados y ayuntamientos, pues abarca la totalidad del Estado, mientras que las otras dos se relacionan con los espacios propios de los distritos o municipios respectivos.

No obstante lo anterior, la diferencia indicada se entiende razonable y congruente con los fines perseguidos con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas, pues no debe soslayarse que el aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador podrá obtener el número de apoyos que requiere para arribar al porcentaje referido en un universo de ciudadanos que es mayor al que corresponde a los otros supuestos previstos en la norma.

Esto es, la cantidad de apoyo requerido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse, y en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, ni resulta incongruente con los fines que persigue la Constitución Federal.

Lo mismo ocurre en cuanto a la exigencia de distribución contenida en el precepto combatido, con independencia de que se haya establecido que el

aspirante a candidato independiente a Gobernador debe acreditar su apoyo en por lo menos sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas, mientras que quien quiera ser diputado o integrante de ayuntamiento debe hacerlo en, al menos, la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Ello, pues la diferencia referida no es inconstitucional en sí misma, en principio, porque se estableció en el ámbito de libertad de configuración con el que cuenta la legislatura estatal sobre el particular y, además, porque en ambos casos es posible alcanzar la finalidad antes referida, relativa a acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con respaldo suficiente en el espacio geográfico en el que se llevará a cabo la elección, y por tanto resulta justificado que participe en el proceso comicial correspondiente.” (SCJN, 2014i, pp. 63–66)

Consecuentemente, la libertad de configuración legal justificó también en este caso las provisiones en materia de porcentajes y distribución de respaldo ciudadano previamente anotados.

4.2.15.3 Casos contenciosos

4.2.15.3.1 Caso de Guillermo Eduardo Antonio Ortiz Solalinde (1)

El 21 de diciembre de 2016, el Instituto Electoral del Estado de México aprobó el acuerdo por el que resolvió sobre la procedencia del registro del ciudadano Guillermo Eduardo Antonio Ortiz Solalinde, para postularse como candidato independiente al cargo de gobernador de esa entidad federativa.

Ante la negativa de registro, el ciudadano en cita controversió el acuerdo mediante juicio ciudadano local, específicamente, por considerar que el porcentaje del 3% y la exhibición de copia de las credenciales para votar de los ciudadanos que le otorgaran apoyo eran requisitos excesivos y desproporcionados. El Tribunal Electoral del Estado de México resolvió la controversia, en el sentido de confirmar el aspecto relativo al porcentaje, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado sobre el tema y había declarado la validez del porcentaje en la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y

acumuladas; y, en cambio, determinó la inaplicación del requerimiento de las copias de las credenciales, al estimar este último requisito como excesivo e injustificado, conforme al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, relativa a una norma similar del Estado de Puebla.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano presentó juicio ciudadano federal, el cual se radicó con el número SUP-JDC-49/2017 ante la Sala Superior del TEPJF, que emitió su resolución el 15 de febrero de 2017 en el sentido de declarar inoperantes los agravios, porque respecto del porcentaje requerido, el impugnante no confrontó las razones expresadas por el Tribunal Electoral local, limitándose a reproducir los agravios manifestados en su primera impugnación; y, por cuanto hace a la exhibición de las copias, se determinó la inoperancia porque en la sentencia reclamada ya se había declarado la inaplicación de la norma reclamada y, por tanto, estaba satisfecha su pretensión (TEPJF, 2017g).

4.2.15.3.2 Caso de María Teresa Castell de Oro Palacios

El 15 de enero de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México declaró improcedente el registro de la ciudadana María Teresa Castell de Oro Palacios, como aspirante a candidata independiente a la gubernatura de esa entidad federativa.

La ciudadana presentó juicio ciudadano federal para controvertir diversos requisitos como candidata independiente, el cual fue reencauzado a juicio ciudadano local, mismo que fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México en el sentido de declarar inaplicables diversos preceptos, entre otros, el artículo 99 del Código Electoral de ese Estado en la porción normativa que establece "...y estar integrada por electores de por lo menos sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas".

El Partido de la Revolución Democrática se inconformó con lo anterior mediante la interposición del juicio de revisión constitucional electoral número SUP-JRC-16/2017, en el que sostuvo, esencialmente, que la inaplicación decretada por el Tribunal Electoral local fue indebida, dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado en el sentido de declarar la validez del precepto en cuestión al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada.

Con base en lo anterior, la Sala Superior del TEPJF resolvió el juicio el 15 de febrero de 2017, en el sentido de declarar fundado el motivo de inconformidad del partido impugnante y, en consecuencia, dejar sin efectos la inaplicación del precepto antes mencionado porque, efectivamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se había pronunciado respecto de la validez de ese precepto al resolver la acción de inconstitucionalidad referida (TEPJF, 2017h).

4.2.15.3.3 Caso de Isidro Pastor Medrano (1)

El ciudadano Isidro Pastor Medrano promovió juicio de revisión constitucional electoral en el que controvertió dos sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de México, en las que se había declarado la inaplicación de diversos preceptos que establecían requisitos para la obtención de registros de candidatos independientes; esto, en virtud de que el ciudadano consideraba que ello lo colocaba en situación de desventaja y, en todo caso, la inaplicación también debería hacerse extensiva a su persona.

Los juicios ciudadanos locales a que aludía, habían declarado la inaplicación de la porción normativa que requería que el porcentaje de apoyos ciudadanos estuviera integrado por electores de, por lo menos, sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de aquéllos, así como los relativos a exhibir copia de la credencial para votar de los ciudadanos que externaran su apoyo, entregar los datos de los apoyos en medio óptico e, incluir en los formatos los datos relativos al domicilio del ciudadano, si la credencial no señala la calle y número del domicilio y el espacio para anotar el municipio.

La Sala Superior del TEPJF, determinó reencauzar este medio de impugnación federal a juicio ciudadano local, remitiéndolo al Tribunal Electoral del Estado de México, el cual resolvió el medio de impugnación en el sentido de desechar la demanda del ciudadano por considerarla extemporánea.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano Isidro Pastor Medrano interpuso juicio ciudadano federal, el cual se radicó con el número SUP-JDC-69/2017 ante la Sala Superior, la cual en sentencia del 23 de marzo de 2017 determinó revocar el desechamiento, toda vez que consideró que la demanda no fue extemporánea y, por ende, determinó estudiar los planteamientos del inconforme en plenitud de jurisdicción, concluyendo que asistía la razón al impugnante por cuanto a que los efectos de las sentencias deberían hacerse extensivos a todos los que estuvieran en la misma situación jurídica, a saber, aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura, en atención al principio de igualdad, por lo que, en consecuencia, determinó que no debían exigírsele al ciudadano los requisitos consistentes en exhibir copia de la credencial para votar de los ciudadanos que externaran su apoyo, entregar los datos de los apoyos en medio óptico e incluir en los formatos los datos relativos al domicilio del ciudadano, si la credencial no señala la calle y número del domicilio y el espacio para anotar el municipio, tal como se había determinado en las sentencias del Tribunal Electoral local.

Cabe precisar que, respecto al requisito consistente en que el porcentaje de apoyos ciudadanos estuviera integrado por electores de por lo menos sesenta y cuatro municipios que representen, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas, la Sala Superior declaró inoperante lo alegado por el impugnante y, en consecuencia, sostuvo que sí le era aplicable, en virtud de que la inaplicación decretada por el Tribunal Electoral local, se había dejado sin efectos según lo resuelto en el juicio SUP-JRC-16/2017 (TEPJF, 2017i).

4.2.15.3.4 Caso de Guillermo Eduardo Antonio Ortiz Solalinde (2)

En sesión del 2 de abril de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México determinó tener por no presentada la solicitud de Guillermo Eduardo Antonio Ortiz Solalinde para ser registrado como candidato independiente a la gubernatura de esa entidad federativa, en virtud de que no reunió el porcentaje de apoyo ciudadano previsto en el artículo 99 del Código Electoral del Estado (3%).

El ciudadano mencionado interpuso juicio ciudadano federal, el cual se radicó ante la Sala Superior del TEPJF con el número de expediente SUP-JDC-239/2017, el cual se resolvió el 19 de abril de 2017, en el sentido de confirmar el acto reclamado, al considerar inoperante el planteamiento del ciudadano impugnante, quien pretendía la inaplicación del requisito relativo al porcentaje de apoyo ciudadano, porque dicho planteamiento ya había sido motivo de análisis en el juicio ciudadano SUP-JDC-49/2017, además de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de la disposición normativa en cuestión al resolver la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada (TEPJF, 2017j).

4.2.15.3.5 Caso de Isidro Pastor Medrano (2)

El 2 de abril de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México otorgó al ciudadano Isidro Pastor Medrano registro como candidato independiente a Gobernador. Los partidos políticos Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Morena, de la Revolución Democrática, Encuentro Social y Acción Nacional, se inconformaron con esa determinación a través de sendos recursos de apelación locales que fueron resueltos el 18 de abril siguiente por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el sentido de dejar sin efectos el registro otorgado al ciudadano y ordenar a la autoridad electoral administrativa que verificara la información contenida en las cédulas de apoyo y realizara su captura en un medio magnético; igualmente que verificara el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 123 del Código Electoral local, en el que se establece que no se computarán los registros que presenten firmas falsas y, con el resultado de la verificación, dé vista al aspirante para que manifieste lo que a su derecho convenga,

hecho lo cual debía constatar si el ciudadano en cuestión cumplió o no con el porcentaje de apoyos exigido en la ley.

El ciudadano Isidro Pastor Medrano se inconformó a través del juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Superior del TEPJF, con el número de expediente SUP-JDC-270/2017, en el que se resolvió confirmar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local, debido a que el ciudadano argumentó que la verificación de los apoyos debió haberla realizado el propio Tribunal local requiriendo las cajas que los contenían, cuestión que la Sala Superior estimó infundada porque ello implicaría que el órgano jurisdiccional local se sustituyera en las funciones de la autoridad electoral administrativa.

4.2.15.3.6 Caso de María de Jesús Picazo Álvarez

El 23 de diciembre de 2017, el Consejo Municipal del Instituto Electoral del Estado de México en Nicolás Romero otorgó a la ciudadana María de Jesús Picazo Álvarez, registro como aspirante a candidata independiente al cargo de Presidenta Municipal de dicho Ayuntamiento; el acuerdo respectivo le fue notificado a la interesada el 25 de diciembre siguiente a las doce horas con cuatro minutos, lo cual resultaba relevante porque a esa fecha le restaba parte del plazo que tenía, para conseguir el respaldo ciudadano correspondiente.

Derivado de lo anterior, la ciudadana presentó una petición ante el Consejo Municipal para que se le repusiera el tiempo que transcurrió entre la determinación de otorgarle el registro y su notificación, para que contara con el período íntegro de 30 días para recabar el apoyo ciudadano, en términos de lo previsto en el artículo 97, fracción III, del Código Electoral local. La autoridad electoral respondió que el plazo sólo podía modificarse por resolución de autoridad jurisdiccional competente.

En contra de lo anterior, la aspirante interpuso recurso de revisión que fue reencauzado a juicio ciudadano local del cual conoció el Tribunal Electoral del Estado de México, quien determinó desechar el medio de impugnación por considerar que se había interpuesto extemporáneamente.

Contra dicha determinación, la ciudadana presentó juicio ciudadano federal, el cual se radicó ante la Sala Regional Toluca del TEPJF con el número ST-JDC-98/2018, la cual determinó revocar el desechamiento que había dictado el Tribunal Electoral local y, en plenitud de jurisdicción, consideró que era fundado el planteamiento de la actora, toda vez que el retraso en la notificación del acuerdo que le otorgó el registro como aspirante causó que no gozara del plazo completo para la obtención de los respaldos ciudadanos; en consecuencia, la Sala Regional ordenó a la autoridad electoral administrativa que repusiera a la ciudadana el plazo de 36 horas y 4 minutos (TEPJF, 2018o).

4.2.16 Michoacán

4.2.16.1 Primera etapa

4.2.16.1.1 Reformas constitucional y legal

La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, con la que se incluyó la figura de las candidaturas independientes, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el 25 de junio de 2014; para ello, se modificó el párrafo cuarto del artículo 13, el cual quedó en los términos siguientes (Congreso de Michoacán de Ocampo, 2014a):

Artículo 13. (...)

Párrafos segundo a tercero (...)

Los partidos políticos tienen derecho a participar en las elecciones estatales, distritales y municipales, teniendo el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular por ambos principios. Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa. Los partidos políticos locales que no alcancen el 3 por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo, le será cancelado su registro.

Párrafos quinto a décimo sexto (...)

Poco después, el 29 de junio de 2014, se publicó el Decreto por el que se emitió un nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, que abrogó al código comicial del 30 de noviembre de 2012 (Congreso de Michoacán de Ocampo, 2014b). En el nuevo ordenamiento, se regularon los aspectos relativos a la obtención de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, de la manera siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de la LNE con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección	314, f. IV, a)
	Diputados de MR		314, f. IV, b)
	Integrantes de Ayuntamientos		314, f. IV, c)
	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas; en la demarcación correspondiente siempre y cuando sea mayor al porcentaje que para cada cargo se requiere		314, f. II
Distribución	Gobernador	En ese mismo (2%) o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado	314, f. IV, a)
	Diputados de MR	En ese mismo (2%) o mayor porcentaje; en al menos tres cuartas partes de los municipios que componen el Distrito	314, f. IV, b)
	Integrantes de Ayuntamientos	No condiciona la distribución.	314, f. IV, c)
Plazo	Gobernador	Hasta 30 días	308, f. I
	Integrantes de los Ayuntamientos	Hasta 20 días	308, f. II
	Diputados de MR	Hasta 20 días	308, f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las autoridades electorales verificarán por medios idóneos, no se presenten los siguientes casos: I. Ningún ciudadano emita más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular	313, f. I
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para ello, ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los	312, p. primero

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		aspirantes a candidato independiente, con copia y original de su credencial para votar vigente, mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General del Instituto, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante	

4.2.16.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

El 29 de diciembre de 2012, los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo plantearon demandas de acción de inconstitucionalidad, que se tramitaron con los números 71/2012 y 72/2012, en las que reclamaron, entre otras cuestiones, la omisión parcial de regular los requisitos para que los ciudadanos y los indígenas pudieran contender para cargos de elección popular de manera independiente a los partidos políticos, como lo establecía la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La razón esencial se señaló, era porque al reformar el Código Electoral del Estado de Michoacán mediante Decreto del 30 de noviembre de 2012, no se legisló sobre esos tópicos.

Tales acciones de inconstitucionalidad fueron sobreseídas en sentencia dictada el 7 de julio de 2014, al haber cesado los efectos de la norma general impugnada por la publicación del diverso Decreto que expidió el nuevo Código Electoral de esa entidad federativa, el 29 de junio de 2014 (SCJN, 2014j).

En contra de este último ordenamiento se promovieron las acciones de inconstitucionalidad 42/2014, 55/2014, 61/2014 y 71/2014 por los partidos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, respectivamente.

De las anteriores demandas, se tiene que el partido Movimiento Ciudadano fue el único que formuló conceptos de invalidez en relación con los preceptos que regulaban cuestiones relativas a la obtención de respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, conforme a los planteamientos siguientes (SCJN, 2014k, pp. 13–15):

- El artículo 308 es inequitativo y disfuncional, porque los plazos que prevé para llevar a cabo las acciones tendentes a obtener el respaldo ciudadano, no son idóneos ni razonables para garantizar el derecho a votar y ser votado a través de una candidatura independiente, pues los ciudadanos carecen de una estructura que les permita establecer estrategias o llevar a cabo acciones encaminadas a reaccionar de manera inmediata en los periodos de tiempo establecidos, para cumplir con el requisito correspondiente.
- El artículo 313, fracción I, es excesivo, desproporcional e injustificado, y violenta la libertad de los ciudadanos a decidir a quién apoyarán, pues permite decidir a la autoridad, de manera arbitraria, cómo será computado el apoyo, cuando lo correcto sería que requiriera a quien lo emitió para que manifestara lo que a su derecho conviniera y, de esta forma, dejara clara su voluntad, pues ese trato se da a los partidos ante situaciones similares.
- El artículo 312, párrafo primero, es inconstitucional porque obliga a los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a algún aspirante a candidato independiente a presentar copia de su credencial para votar, y esto resulta desproporcionado e irracional pues, además, tendrán que presentar el original de dicho documento y comparecer ante los funcionarios que la autoridad electoral designe al efecto, quienes podrán cotejar, de manera directa e inmediata, los datos que estimen necesarios, constatar que se encuentran en pleno goce de sus derechos político-electorales, así como verificar si están inscritos en el listado nominal y pertenecen a la demarcación territorial de la candidatura que deseen apoyar.
- El artículo 314, fracción IV, exige un porcentaje de firmas para acreditar el respaldo ciudadano que es excesivo y desproporcional para el caso de quien quiera contender en la elección de Gobernador, frente a los que aspiren a hacerlo en la elección de diputados y miembros de los ayuntamientos, en cuyo caso, sólo deben obtener el apoyo que resulte afín a su demarcación.

En la opinión de la Sala Superior del TEPJF registrada con la clave SUP-OP-23/2014, consideró constitucionales los preceptos relativos al plazo para recabar el apoyo ciudadano (a. 308), la limitación de una sola manifestación de respaldo por ciudadano (a. 313, fracción I) y el porcentaje de firmas (a. 314, fracción IV), siguiendo precedentes similares; en cambio, se pronunció por la invalidez del requisito que exigía presentar copia y original de la credencial para votar de quienes manifestaran su apoyo (a. 312, p. primero), porque no satisfacía los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, fundamentalmente porque existían mecanismos menos lesivos para que la autoridad administrativa electoral pudiera cumplir la finalidad de confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscribieran los apoyos (TEPJF, 2014n).

Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte respecto de los plazos establecidos en el artículo 308, concluyó su validez, conforme a los argumentos siguientes:

“(425) (...) la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de estos.

(426) Por tanto, es claro que debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.

(427) Al respecto, es importante destacar que, en los términos antes desarrollados, los plazos se ajustan a la temporalidad que el propio código prevé para el desarrollo del proceso en el que se contienen, por lo que su duración resulta congruente con lo establecido al respecto en éste, y no podría aumentarse indiscriminadamente, pues entonces desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad que, se insiste, está formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

(428) En efecto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse sin medida pues, si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el Legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental.

(429) Así las cosas, atento a las consideraciones hasta aquí desarrolladas, resultan infundados los argumentos del accionante, pues los plazos

previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano son razonables, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos de Michoacán para aspirar a ser registrados como candidatos independientes, pues se ajustan al modelo que, en relación con esta figura, ha sido establecido por el Congreso local y, consecuentemente, resulta idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter.” (SCJN, 2014k, pp. 161–163)

De igual manera, consideró infundado el concepto de invalidez hecho valer contra el artículo 313, fracción I, relativo a los casos en que un ciudadano emita apoyos para más de un aspirante, conforme a las consideraciones siguientes:

“(441) (...) los requisitos referidos tienen la finalidad de constatar, con certeza, quién de los aspirantes a ser registrados como candidatos ciudadanos obtuvo un mayor número de respaldos válidos, a efecto de que se le reconozca la posibilidad de ser registrado con tal carácter.

(442) En este sentido, constituyen elementos mínimos para acreditar que los aspirantes a candidatos independientes cumplen las condiciones básicas de elegibilidad necesarias para ocupar un cargo de elección popular, cuando menos, en lo relativo a la representatividad que deben tener, conforme a la norma comicial del Estado, para participar en un contexto de equidad en la contienda electoral.

(443) Por tanto, tienen el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo frente a la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

(444) Atento a lo desarrollado, se entiende razonable lo previsto en la disposición impugnada que, se reitera, establece que ningún ciudadano podrá emitir más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular, y que serán nulas las presentadas en un formato que no esté requisitado.

(445) Esto, pues en ambos casos se persigue garantizar el fin antes señalado, esto es, que sea posible acreditar, de manera certera, que un aspirante alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección como candidato independiente, pues para ser incorporado en el

proceso respectivo, resulta indispensable que cuente con un apoyo incontrovertible, que justifique que se eroguen recursos públicos a su favor.

(446) En este orden de ideas, debe reconocerse la validez de la fracción I, y el último párrafo del artículo 313 del Código Electoral de Michoacán pues, se insiste, su inclusión en la normativa atinente se justifica en la medida en que, a juicio del Legislador del Estado, generan certeza en relación con el respaldo de los candidatos ciudadanos.

(447) No es óbice a lo anterior que el accionante sostenga que debería requerirse al ciudadano que emitió el apoyo para que decidiera a quién respaldar, porque dicho argumento parte de la premisa de que existen dos manifestaciones, mientras que el precepto impugnado está redactado de tal forma que cancela de manera tajante dicha posibilidad y, por tanto, no deja al arbitrio de la autoridad la determinación de cómo será tomada en cuenta la expresión de respaldo.

(448) Tampoco es obstáculo a la conclusión alcanzada, el hecho de que, a juicio del accionante, la autoridad debería otorgar un plazo improrrogable a los ciudadanos para que subsanen las omisiones detectadas en el llenado del formato de apoyo pues, sobre el particular, no debe perderse de vista que la previsión combatida no habla de faltantes, sino de la ausencia de datos y, además, que conforme al artículo 312 de la legislación estatal, dicho documento se llena frente a la autoridad electoral que, por ende, estará en aptitud de auxiliar al ciudadano frente a cualquier duda en cuanto al modo de completarlo y, por tanto, si aun así no se asentara la información en él requerida, no sería justificable, en modo alguno, conceder la oportunidad adicional a la que alude el partido actor.

Respecto del concepto de invalidez formulada contra el artículo 312, párrafo primero, relativo a la obligación de que los ciudadanos presenten copia de su credencial para votar y acudan ante la autoridad electoral a manifestar su apoyo a los candidatos independientes, la Suprema Corte también lo consideró infundado y, por tanto, declaró la validez del precepto, expresando los argumentos siguientes:

“(395) (...) contrariamente a lo señalado por el accionante, la previsión que se tilda de inconstitucional, en la que se obliga a quienes manifiesten su respaldo a favor de algún aspirante a que presenten copia de su credencial para votar vigente, debe entenderse como un requisito razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.

(396) Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

(397) Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

(398) A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comento no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.” (SCJN, 2014k, pp. 149–150)

Finalmente, respecto de los porcentajes de apoyo ciudadano establecidos en el artículo 314, fracción IV, para obtener el registro como candidato independiente, el Pleno del Máximo Tribunal determinó declarar infundado el concepto de invalidez, conforme a los argumentos siguientes:

“(455) (...) el porcentaje en comento se fijó a partir de la libertad de configuración que, sobre el particular, tienen los estados, atento a lo previsto en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV, de la Norma Fundamental, así como el Segundo Transitorio del decreto que la reformó, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que precisan los lineamientos elementales a los cuales deben sujetarse dichas candidaturas, entre los que no se encuentra alguno relativo a los valores porcentuales de referencia.

(456) Establecido lo anterior, debe indicarse ahora que el porcentaje en comento se relaciona con el número de electores que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión,...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

(457) Ahora bien, como se apuntó previamente, el porcentaje al que se refiere el artículo combatido es exigido, de manera común, para poder ser

registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, diputados o ayuntamientos, aunque se precisa que éste debe estar distribuido, en el primer caso, en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales, y en el segundo, en tres cuartas partes de los municipios que componen el distrito correspondiente, cuando así proceda.

(458) Respecto del primer tópico, esto es, el porcentaje único o común, importa puntualizar que éste se encuentra directamente relacionado con el número de manifestaciones de apoyo que requerirá cada aspirante para poder ser registrado como candidato independiente.

(459) En este escenario, es inconcuso que a quien aspire a contender en la elección a Gobernador se le impone acreditar un mayor número de apoyos o respaldos, en tanto que la lista de la elección en la que contendrá es mayor a las que corresponden a los diputados y ayuntamientos, pues abarca la totalidad del Estado, mientras que las otras dos se relacionan con los espacios propios de los distritos o municipios respectivos.

(460) No obstante lo anterior, contrariamente a lo señalado por el accionante, la diferencia indicada se entiende razonable y congruente con los fines perseguidos con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas, pues no debe soslayarse que el aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador podrá obtener el número de apoyos que requiere para arribar al porcentaje referido en un universo de ciudadanos que es mayor al que corresponde a los otros supuestos previstos en la norma.

(461) Esto es, el monto de apoyos requerido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse y, en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que alude el accionante, y tampoco resulta incongruente con los fines que persigue la Ley Fundamental.

(462) Lo mismo ocurre en cuanto a la exigencia de distribución contenida en el precepto combatido, con independencia de que se haya establecido que el aspirante a candidato independiente a Gobernador debe acreditar su apoyo en todos los distritos electorales de los que se compone el Estado, mientras que quien quiera ser diputado debe hacerlo en, al menos, tres cuartas partes de los municipios que componen el Distrito cuando así proceda.

(463) Ello, pues la diferencia referida no es inconstitucional en sí misma, en principio, porque se estableció en el ámbito de libertad de configuración con el que cuenta la legislatura estatal sobre el particular y, además, porque en ambos casos es posible alcanzar la finalidad antes referida, relativa a acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con respaldo

suficiente en el espacio geográfico en el que se llevará a cabo la elección y, por tanto, resulta justificado que participe en el proceso comicial correspondiente. (SCJN, 2014k, pp. 170–173)

4.2.16.2 Segunda etapa

4.2.16.2.1 Reforma legal de 2016

El 23 de junio de 2016, se reformó el Código Electoral del Estado de Michoacán. Entre otras cuestiones, se modificó la fracción II del artículo 314, con lo cual se eliminó la disposición que establecía, que solamente el aspirante que obtuviera el mayor número de respaldos ciudadanos obtendría registro como candidato independiente, estableciéndose que todos los que alcanzaran el porcentaje mínimo tendrían derecho a ser registrados. El texto reformado, quedó en los términos siguientes:

Artículo 314. (...)

I. (...)

II. Todos los aspirantes a un mismo cargo de elección popular, tendrán (sic) derecho a ser registrados como candidatos independientes, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos establecidos en éste Código;

II. a IV. (...)

4.2.16.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma legal del 23 de junio de 2016.

4.2.16.2.3 Casos contenciosos

4.2.16.2.3.1 Caso de Eduardo Abraham García Gil

El 15 de marzo de 2018, el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán determinó que el ciudadano Eduardo Abraham García Gil no cumplió con el porcentaje de apoyo ciudadano y declaró improcedente su solicitud de registro como

candidato independiente a la diputación local por el Distrito 14 con sede en la ciudad de Uruapan.

El ciudadano en cita promovió recurso de apelación que fue resuelto por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa en el sentido de confirmar el acuerdo de la autoridad electoral administrativa. En contra de esa determinación, el aspirante a la candidatura interpuso juicio ciudadano federal, el cual se radicó ante la Sala Regional Toluca con el número ST-JDC-384/2018.

La resolución de ese medio de impugnación se emitió el 24 de mayo de 2018 y en ésta se determinó confirmar la sentencia impugnada. Entre las cuestiones abordadas, la Sala Regional estudió la relativa a la constitucionalidad del plazo establecido en la normatividad del Estado de Michoacán para recabar el apoyo ciudadano para la candidatura independiente a la que aspiraba el impugnante (20 días naturales) y expuso que en el caso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas sobre la validez de dicho plazo con una votación unánime de nueve ministros, en el sentido de que la etapa de obtención del respaldo era una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, por lo que era claro que debía estar sujeta a una temporalidad determinada para hacerla congruente con las otras etapas sin que pudiera ampliarse de manera indiscriminada, además de que el plazo era razonable en tanto que posibilitaba el ejercicio del derecho de los ciudadanos para ser registrados como candidatos independientes.

En otro aspecto, la Sala Regional desestimó las alegaciones del impugnante referente a que debería homologarse el plazo establecido en la legislación local con el previsto para la elección de diputados federales, en virtud de que no pueden equipararse ambas candidaturas porque difieren en la cantidad y en la dispersión de los apoyos requeridos, además de que el Congreso local no estaba obligado a replicar el diseño normativo federal, al gozar de libertad de configuración legal, siempre y cuando lo que determine sea razonable. Además de que el impugnante no aportó elementos argumentativos o probatorios que ameritaran un análisis de

constitucionalidad para el caso concreto, adicional al efectuado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (TEPJF, 2018p).

4.2.17 Morelos

4.2.17.1 Primera etapa

4.2.17.1.1 Reformas constitucional y legal

El derecho de los ciudadanos morelenses a solicitar su registro como candidatos independientes, se reconoció mediante reforma publicada el 27 de junio de 2014 por la que, entre otras cuestiones, se modificó la fracción III del artículo 14 y el artículo 23, en cuyos párrafos quinto y séptimo, fracciones I, III y IV se incluyeron disposiciones concernientes a las candidaturas independientes, conforme al texto siguiente (Congreso del Estado de Morelos, 2014a):

Artículo 14.- *Son derechos del ciudadano morelense:*

I. a II. (...)

III.- Solicitar su registro como candidato independiente en las elecciones locales a los diferentes puestos de representación popular, bajo las normas que establezca la normatividad aplicable y los demás establecidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la presente Constitución.

Artículo 23.- *(...)*

(...)

(...)

(...)

En el caso de candidatos independientes que se registren para contender por el principio de mayoría relativa, la fórmula de propietario y suplente, deberá estar integrada por el mismo género.

(...)

(...)

I. 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 y términos que determine la normatividad en la materia. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas y tiempo en los medios de comunicación para las campañas electorales en los términos que señale la misma normatividad correspondiente.

II. (...)

(...)

III. La normatividad señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento para los Partidos Políticos y los candidatos independientes en las campañas electorales.

(...)

a) (...)

(...)

b) (...)

c) (...)

(...)

(...)

IV. El candidato independiente, es el ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos que se postule para ser votado para cualquier cargo de elección popular, que obtenga de la autoridad electoral el acuerdo de registro, teniendo las calidades que establezca la normatividad en la materia.

La Ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los candidatos independientes y sus campañas electorales bajo los siguientes lineamientos:

a) Las erogaciones para candidatos independientes serán solo para la campaña electoral respectiva;

b) El tiempo en medios de comunicación establecido como derecho de los Partidos Políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se regulará conforme a la normatividad en la materia; y

c) Los recursos públicos prevalecerán sobre los de origen privado, los cuales se fijarán conforme a la normatividad en la materia.

V. a VII. (...)

Después, el 30 de junio siguiente, se publicó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos que abrogó al Código Electoral de esa

entidad federativa del 2 de octubre de 2008 (Congreso del Estado de Morelos, 2014b). Las normas sobre la obtención del respaldo ciudadano para las candidaturas independientes se aprobaron en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% o más de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	270, p. primero
	Diputados de MR		270, p. segundo
	Integrantes de Ayuntamientos	3% o más de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	270, p. tercero
	En la convocatoria que al efecto expida el Consejo Estatal, se determinará la participación de un solo candidato independiente en la elección de que se trate, por distrito y por municipio, debiendo ser quien en la especie demuestre fehacientemente un mayor apoyo ciudadano		262, último párrafo
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 17 municipios, que sumen cuando menos el 1% o más de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos	270, p. primero
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos de la mitad de las secciones electorales que sumen el 2% o más de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	270, p. segundo
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen el 3% o más de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas	270, p. tercero
Plazo	Gobernador	40 días	268, p. segundo, a)
	Diputados de MR	30 días	268, p. segundo, b)
	Integrantes de Ayuntamientos	30 días	268, p. segundo, c)
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada	283, p. segundo, h)
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo deberá contener nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de	281, c), f. VI

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido	
		Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente	283, p. segundo, b)

4.2.17.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra de la reforma constitucional y de la expedición del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, se plantearon las acciones de inconstitucionalidad 39/2014, 44/2014, 54/2014 y 84/2014, signadas por los partidos políticos Verde Ecologista de México, Socialdemócrata de Morelos, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, respectivamente.

El único partido político que formuló conceptos de invalidez respecto de artículos que regulan candidaturas independientes fue Movimiento Ciudadano en la demanda de la acción de Inconstitucionalidad 54/2014. Los relacionados con los temas materia de esta investigación, se identificaron en la sentencia con los números 2.1, 2.2, 2.3 y 2.5, los cuales refieren que:

- 2.1 Limitación al número de candidatos independientes. El artículo 262, párrafo tercero, del código impugnado, establece una restricción injustificada, irracional y desproporcional ya que establece una limitación al número de candidatos independientes que podrán participar por el estado, distrito o municipio en la elección de que se trate, pues únicamente permite la participación de un candidato independiente, siendo que el artículo 35, fracción II, constitucional reconoce el derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente, sin que se advierta alguna limitación, más que las dispuestas en la propia norma fundamental.
- 2.2 Inconstitucionalidad del plazo para obtener el respaldo ciudadano. El artículo 268 del código impugnado es inequitativo y disfuncional, ya que no establece un plazo idóneo ni razonable para que los aspirantes a candidatos

independientes, obtengan el correspondiente respaldo ciudadano, pues únicamente contarán con cuarenta días para la candidatura a gobernador y treinta días tratándose de candidaturas a diputados y ayuntamientos. Estos plazos no son objetivos ni garantizan el ejercicio del derecho político electoral a votar y ser votado a través de la candidatura independiente, por lo que se vulnera el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

- 2.3 Inconstitucionalidad del porcentaje requerido para solicitar el registro de candidaturas independientes. Los porcentajes de respaldo ciudadano requeridos en el artículo 270, de igual o mayor al 2% en los casos de gobernador y diputados, así como de 3% para el caso de los municipios, resultan excesivos, desproporcionales e inequitativos, pues no aseguran la participación, representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales. Dicha reglamentación no cumple con parámetros razonables y con el fin perseguido en la Constitución Federal de garantizar y proteger la tutela de la prerrogativa ciudadana de ser votado, al tratarse ésta de la finalidad última de la obtención del registro. Si bien los estados cuentan con libertad de configuración legislativa, ésta no es ilimitada.
- 2.5 Inconstitucionalidad del cómputo de firmas para acreditar el porcentaje de representación. Las exigencias contenidas en los incisos a) y b), párrafo segundo, del artículo 283 del código impugnado son contrarias a la Constitución General. Es desproporcionada la exigencia de anexar a las firmas de apoyo que consigna un ciudadano que pretenda ser candidato independiente, la respectiva copia de la credencial de elector; asimismo, la ambigüedad de la palabra “erróneo”, en el nombre del firmante genera una falta de certeza, que puede provocar que apoyos legítimos puedan ser desestimados por el solo hecho de que una letra del nombre o apellidos de las personas que apoyan la candidatura independiente varíe.

Para terminar, se expresó que exigirle al aspirante a candidato independiente presentar las copias de las credenciales de cada uno de los

ciudadanos que signaron a favor de su candidatura, es una traba sin sentido, ya que el registro y la legitimidad de la firma, pueden ser corroborados por la autoridad electoral a través de la confronta que realice con los datos de los ciudadanos, que están resguardados en el registro federal de electores. De este modo, se le impone al ciudadano una carga injustificada que además tendrá que sufragar de su bolsillo.

Ahora, en relación con los temas debatidos, la Sala Superior del TEPJF en la opinión SUP-OP-22/2014, se decantó por la constitucionalidad de la limitación a un candidato independiente por cargo en disputa, el plazo y el porcentaje para recabar el apoyo ciudadano; y, por otra parte, sostuvo la inconstitucionalidad del requisito relativo a la presentación de copia de las credenciales para votar de quienes otorguen su apoyo, en tanto era un requisito desproporcionado que afectaba el núcleo esencial del derecho a ser votado (TEPJF, 2014o).

Por su parte, el proyecto de la Suprema Corte de Justicia, respecto de la limitación al número de candidatos independientes, proponía la invalidez del último párrafo del artículo 262 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos, “por considerar que al establecer el registro únicamente para un candidato independiente —el que demostrara un mayor apoyo ciudadano—, restringía de manera injustificada el derecho a ser votado a través de esa figura, ya que niega una participación en condiciones de igualdad a todos aquellos ciudadanos que pretendieran participar como candidatos independientes y que en su momento, pudieran llegar a acreditar los requisitos que el propio legislador local estableció para lograr acceder al registro de una candidatura independiente” (SCJN, 2014l, p. 88); sin embargo, la propuesta no alcanzó la mayoría de ocho votos necesaria para declarar la invalidez y, en consecuencia, fue desestimada.¹²³

¹²³ Votaron a favor de la invalidez los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Alberto Pérez Dayán y Juan Silva Meza; mientras que los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales, votaron en contra.

Sobre el tema de los plazos para la obtención del respaldo ciudadano contenidos en el artículo 268 del código en comento, el Alto Tribunal concluyó su validez, con los argumentos siguientes:

“124. (...) la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de éstos.

125. Conforme a lo anterior, en principio, es claro que la etapa para la obtención del apoyo ciudadano, debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.

126. Así, durante el desarrollo de esta etapa, los aspirantes se presentan ante los futuros electores, a quienes les comparten su intención de participar en la contienda, con la intención de sumar voluntades y adeptos a su proyecto, pues sólo si logran cierto grado de representatividad podrán ser registrados como candidatos independientes.

127. Lo anterior es lógico si se tiene presente que, de esta forma, se genera la presunción de que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos que justifiquen que se le otorguen recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc...) durante la elección.

128. Los porcentajes aludidos con anterioridad son exigidos en relación con el padrón electoral de la demarcación territorial de la elección correspondiente y, por tanto, el número de apoyos necesario para cumplir con él será distinto para el caso de Gobernador, diputados y ayuntamientos pues, por lógica, se requerirá un respaldo mayor en el primer caso que para la elección de legisladores y munícipes, en tanto que quien quiera ser Titular del Ejecutivo estatal deberá tener representatividad en todo el territorio, mientras que quienes aspiren a integrar el Congreso o las autoridades municipales sólo en las demarcaciones territoriales respectivas. De este modo, resulta entendible que los periodos para que quienes aspiran a ser registrados como candidatos ciudadanos sean distintos de acuerdo a la elección de que se trate, y que se prevean más días para la de Gobernador (cuarenta días) que en los otros dos casos (treinta días).

129. Así entonces, este Tribunal Pleno estima que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa estableció plazos razonables que se ajustan al desarrollo de todas y cada una de las etapas que sucesivamente se llevan a cabo en el proceso de registro de

candidaturas independientes, pues los plazos de cuarenta y treinta días, respectivamente, resultan idóneos y suficientes para la obtención del respaldo ciudadano, garantizando así el derecho constitucional de votar y ser votado con este carácter. Consideraciones similares ya sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014 en un tema similar a este.

130. De este modo, se estima que los argumentos del partido accionante que han sido analizados resultan infundados, pues los plazos previstos en la normativa estatal en relación con la obtención del respaldo ciudadano resultan razonables, en tanto que posibilitan el ejercicio del derecho con el que cuentan los ciudadanos de Morelos para aspirar a ser registrados como candidatos independientes y por tanto, lo procedente es reconocer la validez del artículo 268 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.” (SCJN, 2014I, pp. 71–73)

Con relación a los porcentajes requeridos para solicitar el registro de candidaturas independientes establecidos en el artículo 270 del código en cita, el Tribunal Pleno también concluyó su validez, conforme a las consideraciones siguientes:

134. (...) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

135. Lo anterior, atento a lo establecido en los artículos 35, fracción II; 41 y 116, fracción IV de la Constitución Federal, en los que se precisan los lineamientos elementales a los que deben sujetarse este tipo de candidaturas, entre los que, se insiste, no se alude al porcentaje de respaldo con el que deberán contar para ser registrados como candidatos independientes.

136. Ahora bien, en relación con lo señalado, debe tenerse presente que el respaldo citado es el instrumento a través del cual quien aspire a ser candidato independiente en el Estado podrá cumplir su propósito, pues sólo quien haya alcanzado los porcentajes legales requeridos, podrá ser registrado con tal carácter.

137. Por tanto, los porcentajes a los que alude el precepto impugnado se encuentran vinculados con el grado de representatividad que, en principio y

de manera presuncional, los acompañará en el proceso dentro del cual contiendan, en tanto que podrían traducirse en la eventual obtención de votos a su favor, con lo que se justifica que, en su momento, se les otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

138. Establecido lo anterior, se insiste en que los porcentajes a que se refiere el artículo impugnado son exigidos para poder ser registrados como candidatos independientes a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, diputados o ayuntamientos, precisando que estos se relacionan, de manera directa, con la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente.

139. En efecto, los porcentajes previstos en el artículo impugnado son exigidos en relación con la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente y, por tanto, el número de apoyos necesario para cumplir con él es distinto, según el caso de la elección de que se trate (gobernador, diputados y ayuntamientos) pues, por lógica, se requerirá un respaldo mayor en el primer caso que para la elección de legisladores y municipales, en tanto que quien quiera ser Titular del Ejecutivo estatal deberá tener representatividad en todo el territorio, mientras que quienes aspiren a integrar el Congreso o las autoridades municipales sólo en las demarcaciones territoriales respectivas.

140. De este modo, contrariamente a lo señalado por el partido accionante, este Tribunal Pleno considera que los porcentajes legales exigidos para acreditar el apoyo ciudadano a las candidaturas independientes para los cargos de gobernador, diputados y miembros de los ayuntamientos en el Estado de Morelos, establecidos por el Congreso Local en ejercicio de su facultad de libre configuración legislativa, resultan proporcionales, razonables y congruentes con los fines perseguidos por la Constitución Federal y el establecimiento de las candidaturas independientes, ya que cada uno de estos porcentajes se relaciona con la demarcación que corresponda a la elección en la que se pretenda participar, justificándose así el apoyo ciudadano que respalda cada una de las candidaturas pretendidas.

141. Consideraciones similares ya sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como la 32/2014 y su acumulada 33/2014 en un tema similar a este.” (SCJN, 2014I, pp. 74–76)

Por último, en lo referente a la forma en que se realizaría el cómputo de firmas para acreditar el porcentaje de representación previsto en el artículo 283, párrafo segundo incisos a) y b) del código, el Pleno también consideró infundado el concepto de invalidez, con base en los argumentos siguientes:

“162. Son infundados los argumentos de invalidez planteados por el partido promovente. Ya se ha señalado que por disposición expresa de la Constitución Federal, los estados cuentan con una importante libertad de configuración para legislar en torno a las candidaturas independientes, por lo que resulta válido que las constituciones y leyes estatales establezcan requisitos variados y diferentes en dicho tema.

163. El artículo impugnado prevé que no se computarán las firmas para los efectos del porcentaje requerido para el acreditamiento del apoyo ciudadano a los candidatos independientes cuando se detecte un nombre con datos falsos o erróneos, así como cuando no se acompañen las copias de la credencial para votar vigente de los firmantes.

164. Pues bien, este Tribunal Pleno estima que dichas previsiones no implican exigencias desmedidas para el acreditamiento del apoyo ciudadano otorgado a un candidato independiente, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar a la ciudadanía, que la incorporación de un candidato independiente a la contienda, se debe a que logró obtener un apoyo incontrovertible para su participación en la elección.

165. Es razonable que el legislador local prevea que quien pretenda contender como candidato independiente, debe acreditar de manera certera que cuenta con un importante apoyo del electorado, pues en su calidad de candidato obtendrá prerrogativas y recursos estatales para el financiamiento de su campaña, por lo que resulta lógico que se le exija la presentación de pruebas irrefutables de que un número importante y cierto de ciudadanos estimaron conveniente otorgarle su apoyo para que contienda en la elección sin partido.

166. Consideraciones similares ya sostuvo este Tribunal Pleno al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 en un tema similar a este.

4.2.18 Nayarit

4.2.18.1 Primera Etapa

4.2.18.1.1 Reformas constitucional y legal

El 4 de octubre de 2013, se publicó la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, cuyo artículo 17, fracción I, párrafo primero, estableció como derecho de los ciudadanos nayaritas solicitar registro de manera independiente, conforme a lo siguiente (Congreso del Estado de Nayarit, 2013a):

Artículo 17. Son derechos del ciudadano Nayarita:

I. Votar y ser votado en las elecciones estatales para los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad 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 en la materia.

(...)

(...)

a) al c) (...)

II. a III. (...)

Conforme a esta base constitucional, el 5 de octubre de 2013, se publicó el Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit, 2013b). En lo relativo a las normas para la obtención de respaldo ciudadano, se aprobó lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	5% del total de la LNE con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección		124, Apartado B, f. VI, inciso a)
	Diputados de MR	15% del total de la LNE con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección		124, Apartado B, f. VI, inciso b)
	Presidente y Síndicos	Municipios de hasta 15,000 electores	20%	124, Apartado B, f. VI, inciso c), numeral 1
		De 15,001 hasta 30,000 electores	15%	124, Apartado B, f. VI, inciso c), numeral 2
		De 30,001 hasta 50,000 electores	12%	124, Apartado B, f. VI, inciso c), numeral 3
		De 50,001 hasta 80,000 electores	10%	124, Apartado B, f. VI, inciso c), numeral 4
		De 80,001 electores en adelante	8%	124, Apartado B, f. VI, inciso c), numeral 5
	Regidores	Demarcaciones de hasta 2,000 electores	20%	124, Apartado B, f. VI, inciso d), numeral 1
		De 2,001 hasta 4,000 electores	18%	124, Apartado B, f. VI, inciso d), numeral 2
		De 4,001 hasta 8,000 electores	15%	124, Apartado B, f. VI, inciso d), numeral 3
		De 8,001 hasta 16,000 electores	12%	124, Apartado B, f. VI, inciso d), numeral 4
De 16,001 electores en adelante		10%	124, Apartado B, f. VI, inciso d), numeral 5	

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Distribución	Gobernador	No especifica distribución		
	Diputados de MR			
	Integrantes de Ayuntamientos			
Plazo	Gobernador	Las actividades previas y aquellas tendientes a cumplimentar estos requisitos, deberán realizarse dentro de los plazos establecidos por esta ley para las precampañas	Dentro de los 116 y hasta 77 días inclusive, antes de la jornada electoral (40 días)	124, Apartado B, f. IV, p. segundo, en relación con el 120, f. I
	Diputados de MR		Dentro de los 69 y hasta 50 días inclusive, antes de la jornada electoral (20 días)	124, Apartado B, f. IV, p. segundo, en relación con el 120, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos			
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	(Los ciudadanos) no podrán otorgar su apoyo a más de un aspirante para el mismo cargo de elección popular		124, Apartado B, f. V, <i>in fine</i>
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	<p>Los ciudadanos que pretendan obtener su registro como candidatos independientes, deberán cumplir con lo siguiente:</p> <p>IV. Presentar la relación de apoyo ciudadano que conste en fe de hechos notarial, que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada una de las personas que respalden dicha candidatura en el estado, distrito, municipio o demarcación municipal según corresponda, así como, el asentamiento del fedatario de que le consta la identidad y aceptación expresa de cada ciudadano, de su apoyo a la candidatura en cuestión.</p> <p>V. Presentar copia certificada de la credencial de elector de los ciudadanos que respaldan la candidatura, mismos que deberán pertenecer a la delimitación territorial según la elección de que se trate (...)</p>		124, Apartado B, fracciones IV y V

4.2.18.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma constitucional o de la reforma a la legislación electoral del Estado de Nayarit publicadas el 4 y 5 de octubre de 2013, respectivamente.

4.2.18.2 Segunda etapa

4.2.18.2.1 Reformas constitucional y legal

El 10 de junio de 2016, fue publicado el Decreto de reformas la Constitución Política del Estado de Nayarit que, entre otras cuestiones, estableció un porcentaje mínimo de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes, así como el derecho de los candidatos independientes a recibir financiamiento público y privado (Congreso del Estado de Nayarit, 2016a).¹²⁴

Artículo 17. *Son derechos del ciudadano Nayarita:*

*I. Votar y ser votado en las elecciones estatales para los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera - independiente y **reúnan cuando menos el dos por ciento de apoyo ciudadano del padrón electoral de la geografía estatal, distrital, municipal o por demarcación, según corresponda; en ambos casos deben cumplir** con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación en la materia.*

Los ciudadanos que participen como candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público y privado, en la forma y términos que establezca la ley de la materia.

(...)

(...)

a) al c) (...)

¹²⁴ También se reformó el artículo 135 de la Constitución nayarita para incluir normas sobre financiamiento y acceso a medios de comunicación de los candidatos independientes, las cuales no se reproducen por no corresponder a los temas de la presente investigación.

II. a III. (...)

De conformidad con lo anterior, el 5 de octubre de 2016, se publicó el Decreto de reformas a la Ley Electoral del Estado de Nayarit que modificó, entre otros preceptos, el numeral 124 (Congreso del Estado de Nayarit, 2016b). Conforme a las nuevas disposiciones de la Constitución local, se establecieron las normas siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	Con base en el padrón electoral con el corte del mes de diciembre del año previo al de la elección, la relación de apoyo ciudadano deberá ser de cuando menos el dos por ciento del mismo, respecto a la geografía estatal, distrital, municipal o por demarcación municipal electoral, según corresponda		124, Apartado B, f. VI
	Diputados de MR			
	Presidente y Síndicos			
	Regidores			
Distribución	Gobernador	No especifica distribución		
	Diputados de MR			
	Integrantes de Ayuntamientos			
Plazo	Gobernador	Las actividades previas y aquellas tendientes a cumplimentar estos requisitos, deberán realizarse dentro de los plazos establecidos por esta ley para las precampañas	Dentro de los 116 y hasta 77 días inclusive, antes de la jornada electoral (40 días)	124, Apartado B, f. IV, p. segundo, en relación con el 120, f. I
	Diputados de MR	Las actividades previas y aquellas tendientes a cumplimentar estos requisitos, deberán realizarse dentro de los plazos establecidos por esta ley para las precampañas	Dentro de los 69 y hasta 50 días inclusive, antes de la jornada electoral (20 días)	124, Apartado B, f. IV, p. segundo, en relación con el 120, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos			
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Los ciudadanos no podrán otorgar su apoyo a más de un aspirante para el mismo cargo de elección popular; de ser el caso, se computará el apoyo a aquel aspirante que lo hubiere obtenido en primer término y de no poderse determinar, se dejará al azar		124, Apartado B, f. V
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que pretendan obtener su registro como candidatos independientes, deberán constituir una asociación civil para la postulación de su candidatura y presentar el acta constitutiva de la misma, así como, cumplir con lo siguiente:		124, Apartado B, f. IV

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		IV. Presentar la relación de apoyo ciudadano en los formatos que al efecto proporcione el Instituto, las cuales deberán contener el nombre, clave de elector u OCR y firma autógrafa de cada una de las personas que respalden la postulación en el estado, distrito, municipio o demarcación municipal según corresponda, incluyendo preferentemente en archivo de hoja de cálculo electrónico, la lista con los datos de identificación de los ciudadanos.	

4.2.18.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto de reforma a la Ley Electoral del Estado de Nayarit del 5 de octubre de 2016 fue controvertido por los partidos Acción Nacional y MORENA a través de las acciones de inconstitucionalidad 97/2016 y 98/2016; empero, en ninguna de ellas se expresaron conceptos de invalidez respecto a las normas que regulan la obtención de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes.

4.2.18.2.3 Casos contenciosos

4.2.18.2.3.1 Caso de Jorge Richardi Rochín

El 16 de enero de 2017, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Nayarit dictó acuerdo mediante el cual aprobó las equivalencias correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas independientes a la gubernatura, diputaciones por el principio de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos para el proceso electoral local de ese año.

El ciudadano Jorge Richardi Rochín, en su calidad de aspirante a candidato independiente al cargo de presidente municipal de Tepic, presentó juicio ciudadano local para inconformarse con el acuerdo antes mencionado, reclamando la inconstitucionalidad del uso del padrón electoral como base para calcular el número de apoyos requerido para el registro, así como el porcentaje establecido en la ley

para tal efecto. El juicio fue resuelto por el Tribunal Estatal Electoral en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

Inconforme con esa determinación, el ciudadano formuló juicio ciudadano federal que se registró con el número SUP-JDC-154/2017 y se radicó ante la Sala Superior del TEPJF, la cual en sentencia del 11 de abril siguiente, revocó la resolución impugnada y determinó inaplicar al caso concreto, la porción normativa “padrón electoral” contenida en el artículo 124, apartado B, fracción VI, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, así como ordenar al Instituto Electoral del Estado que emitiera un nuevo acuerdo en el que estableciera las equivalencias correspondientes al apoyo ciudadano con base en el listado nominal con corte al mes de diciembre del año de la elección.

En el análisis de la cuestión planteada, tocante a la base para el cálculo del porcentaje de los apoyos ciudadanos, la Sala Superior consideró que la norma que lo preveía, tenía un fin constitucionalmente válido, en tanto que si la finalidad de establecer el padrón electoral como base para calcular el porcentaje era demostrar que el aspirante contaba con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, de modo que se justificara que en su oportunidad le fueran entregados recursos públicos para el desarrollo de la campaña, resultaba constitucionalmente válido que esta popularidad se calculara con base en el universo de posibles votantes.

Sin embargo, la Sala Superior estimó que la medida legislativa no cumplía con el principio de idoneidad, en tanto que el padrón electoral es un universo de ciudadanos mayor al de la lista nominal de electores, porque el primero contiene a todos los ciudadanos que solicitaron su credencial para votar y el segundo únicamente a los que ya se les entregó la credencial; en consecuencia, estimó que lo previsto legalmente no era lo más adecuado, porque en el padrón electoral se incluyen personas que no tienen credencial de elector y, eventualmente, no podrían votar por el ciudadano en cuestión, por lo que no representan un apoyo real (TEPJF, 2017k).

4.2.19 Nuevo León

4.2.19.1 Primera etapa

4.2.19.1.1 Reformas constitucional y legal

El 16 de octubre de 2013, fue publicado el Decreto de reforma a la fracción II del artículo 36 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en la que se reconoció el derecho de los ciudadanos neoleoneses a solicitar registro como candidatos independientes (Congreso del Estado de Nuevo León, 2013):

Artículo 36.

I. (...)

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 cualquier 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;

III. a V. (...)

El 8 de julio de 2014, se expidió la nueva Ley Electoral del Estado de Nuevo León que abrogó al ordenamiento del mismo nombre del 12 de diciembre de 1996 (Congreso del Estado de Nuevo León, 2014). En esta nueva Ley, se regularon los aspectos inherentes a la obtención del respaldo ciudadano para candidaturas independientes en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Porcentaje	Gobernador	3% o más de la LNE con corte al 30 de septiembre del año previo al de la elección		204, p. primero
	Diputados de MR	2% o más de la LNE con corte al 30 de septiembre del año previo al de la elección		204, p. segundo
	Integrantes de Ayuntamientos	Municipios que no excedan de 4,000 electores	20%	204, p. tercero, f. I
		De 4,001 a 10,000 electores	15%	204, p. tercero, f. II
		De 10,001 a 30,000 electores	10%	204, p. segundo, f. III

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
		De 30,001 a 100,000 electores	7%	204, p. segundo, f. IV
		De 100,001 a 300,000 electores	5%	204, p. segundo, f. V
		Más de 300,001 electores	3%	204, p. segundo, f. VI
	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrán derecho a registrarse como candidato independiente los que obtengan el número de manifestaciones de respaldo válidas, requeridas por la ley			208, p. segundo, f. II
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 26 municipios, que representen por lo menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.		204, p. primero
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas		204, p. segundo
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas		204, p. tercero
Plazo	Gobernador	(203) La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará doce días antes del inicio de las precampañas y los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la cédula de respaldo ciudadano ante la Comisión Estatal Electoral a más tardar doce días antes de la fecha establecida para la conclusión de las precampañas.		203, p. primero
	Diputados de MR			197, p. segundo, f. V
	Integrantes de Ayuntamientos	(197) En ningún caso las fechas que se establezcan para la obtención del respaldo ciudadano podrán exceder del plazo previsto para las precampañas electorales de la elección correspondiente. (132) I. Durante los procesos electorales en los que se renueven el Gobernador, el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, las precampañas iniciarán a partir del diez de enero del año de la elección y terminarán el último día del mes de febrero; en ningún caso podrán durar más de las dos terceras partes de la duración de la respectiva campaña electoral;		

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		<p>II. Durante los procesos electorales en los que se renueven el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, las precampañas iniciarán a partir del quince de febrero del año de la elección y terminarán la última semana del mes de marzo; en ningún caso podrán durar más de las dos terceras partes de la duración de la respectiva campaña electoral;</p> <p>(143, p. 3) En todo caso, cuando concurren las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, las campañas darán inicio noventa y tres días antes de la jornada electoral; y cuando sólo se elijan Diputados y Ayuntamientos, las campañas darán inicio 63 días antes de la jornada electoral</p>	143, p. 3
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	<p>Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos:</p> <p>II. Cuando se haya presentado por la misma persona, más de una manifestación a favor a un mismo cargo de elección popular, debiendo prevalecer únicamente la primera que haya sido registrada</p>	205, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	<p>La Comisión Electoral aprobará el formato de la cédula de respaldo ciudadano, la cual deberá contener invariablemente el nombre, firma, clave de elector y folio o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente sobre la cual el aspirante a candidato independiente recabará los apoyos de los ciudadanos</p>	203, p. cuarto

4.2.19.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra del Decreto de reforma constitucional del 16 de octubre de 2013, no se presentó acción de inconstitucionalidad alguna.

Con relación al Decreto por el que se expidió la nueva Ley Electoral del Estado de Nuevo León, éste fue impugnado por vía de acción de inconstitucionalidad por los partidos políticos Verde Ecologista de México, del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, quedando registradas con los números 38/2014,

91/2014, 92/2014 y 93/2014, respectivamente, de las cuales, respecto a los temas de la presente investigación, se formularon los motivos de invalidez siguientes:

- Sobre los porcentajes de apoyo de las candidaturas independientes previstos en el artículo 204 de la Ley Electoral, porque exceden y desnaturalizan la figura de la candidatura independiente, pues imponen requisitos que van más allá de los establecidos en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, por lo tanto, deben considerarse desproporcionados y constituyen un obstáculo (concepto de invalidez formulado por los partidos Movimiento Ciudadano y del Trabajo).
- El artículo 203 vulnera el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal al otorgar sólo 50 días para obtener el respaldo ciudadano a la elección de Gobernador, diputados y ayuntamientos (concepto de invalidez de Movimiento Ciudadano).
- El artículo 205, fracción II vulnera lo establecido en los artículos 9º y 35, fracción II, así como el 14 y 16 de la Constitución Federal, pues en nada daña la posibilidad de que un mismo ciudadano apoye a más de un candidato independiente, resultando además que no debería ser una carga atribuible a los aspirantes a independientes, el tener que indagar si cada uno de los ciudadanos que está dando su apoyo ha respaldado o no a diverso candidato y también constituye una transgresión al derecho de los electores pues si el respaldo ciudadano es la vía para que los independientes accedan a una candidatura, es ilógico impedirle a la ciudadanía que otorgue su respaldo a más de un aspirante a candidato independiente (concepto de invalidez de Movimiento Ciudadano).

En la Opinión SUP-OP-55/2014, la Sala Superior se pronunció por la constitucionalidad de los requisitos impugnados, con excepción del relativo a los porcentajes requeridos para el registro de candidaturas independientes para ser integrante de los ayuntamientos. Al respecto, estimó que los porcentajes requeridos

para las candidaturas a la gubernatura y a las diputaciones, superaban el test de proporcionalidad porque eran idóneos y necesarios en tanto que permitían la operatividad de combinar los modelos de partidos políticos y candidaturas independientes, evitando trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acudieran a solicitar el registro y eran proporcionales en sentido estricto porque no restringían el derecho de ser votados de los ciudadanos porque con dichos porcentajes se buscaba que los candidatos tuvieran una oportunidad real y efectiva de participar en la contienda electoral y aseguraban que la ciudadanía tuviera opciones de candidatos independientes que fueran realmente representativos, auténticos y competitivos. Sin embargo, estimó inconstitucionales las fracciones I a VI del párrafo segundo del artículo 204 de la ley electoral local, en tanto que al exigir porcentajes de apoyo que iban del 3% al 20% del listado de electores la medida pasaba de ser un parámetro que asegurara la representatividad y fuerza electoral de un ciudadano a constituirse en un obstáculo para obtener el registro como candidato independiente.

Por otra parte, la Sala Superior consideró constitucional el precepto relativo al plazo para la obtención de los respaldos (artículo 203 de la ley electoral local), en virtud de que no era inequitativo o disfuncional, ya que formaba parte de los actos que deben efectuarse dentro de las distintas fases del proceso electoral, los cuales no pueden ampliarse indefinidamente y tampoco se advertía que el plazo constituyera un impedimento u obstáculo irracional que impidiera a los ciudadanos ejercer su derecho a ser votado. De igual manera, consideró constitucional la disposición que establece que un ciudadano sólo podría emitir un apoyo para un candidato independiente a un cargo de elección popular, porque garantizaba que el aspirante contara de manera efectiva con el apoyo mínimo exigido y aseguraba la existencia de condiciones generales de equidad entre la totalidad de los contendientes (TEPJF, 2014p).

En su turno, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se refiere a los porcentajes de apoyo establecidos en el artículo 204, no hizo un estudio separado de cada caso, sino que se refirió a los porcentajes en forma general,

considerando infundado el concepto de invalidez que se hizo valer conforme a las razones siguientes (los resaltados corresponden al texto original):

“273. (...) se estima que el requisito del porcentaje de tres por ciento no resulta desproporcionado. Si el requisito de las cédulas de respaldo para el ciudadano independiente es de tres por ciento de la lista nominal del Estado para los cargos de Gobernador y con respaldo de por lo menos veintiséis municipios del Estado que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.

274. En contraste para la fórmula de Diputados la cédula de respaldo deberá ser al menos el equivalente al dos por ciento de la lista nominal correspondiente al distrito electoral respectivo, mientras que para la planilla de integrantes de los Ayuntamientos deberá contenerse la firma de una cantidad de ciudadanos con porcentajes diferenciados de veinte, quince, diez, siete, cinco y tres por ciento de la lista nominal del Municipio y que va de menos de cuatro mil hasta trescientos mil uno electores, lo que en su caso reviste en un tratamiento muy diferenciado sobre los porcentajes en municipios.

275. Al respecto, resulta aplicable el criterio sustentado por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en las cuales se analizó la constitucionalidad de los distintos porcentajes de respaldo ciudadano exigidos para que las candidaturas independientes en elecciones federales obtengan su registro, establecidos en el artículo 371, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

276. El Tribunal Pleno consideró que dado que la Constitución General no establece valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demuestren el respaldo ciudadano para poder postularse, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

277. Dicha libertad de configuración encuentra fundamento en el hecho de que ni los artículos 35, fracción II; 41, 116, fracción IV, 122 de la Constitución General, ni el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma la Constitución General en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se precisaron los lineamientos a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, profundizan en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que se deben reunir para demostrar que cuentan con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permita participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

278. En atención a lo anterior, el requisito consistente en reunir un determinado porcentaje de respaldo ciudadano de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador ordinario dado que no existen límites constitucionales que lo vinculen a legislar de una manera determinada.

279. Cabe mencionar que el porcentaje se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

280. Esto significa que el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

281. Adicionalmente, se estima que la medida legislativa en cuestión no es desproporcional ni carece de razonabilidad, en tanto satisface un test de proporcionalidad, pues (i) persigue un **fin legítimo** que consiste en asegurar que el ciudadano que pretende registrarse como candidato independiente cuenta con parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social; (ii) es **idónea y necesaria** porque permite la operatividad de la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes y evita trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo; y, (iii) es **proporcional en sentido estricto** porque asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos sin afectar desmedidamente el derecho de ser votado de los ciudadanos en su calidad de candidatos independientes.

282. Por lo tanto, se reconoce la validez del artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.” (SCJN, 2014m, pp. 245–248)

En lo relativo al plazo para la obtención del respaldo ciudadano previsto en el artículo 203 de la Ley en cita, el mismo Pleno sostuvo su validez, al tenor de las consideraciones siguientes:

“291. En torno al artículo 203 impugnado por el partido político promovente, son infundados los argumentos (...) respecto a la etapa de obtención del respaldo ciudadano, en atención a que dicho plazo se inserta dentro de un procedimiento de selección de las candidaturas independientes, lo siguiente, de conformidad con el propio artículo 196 de la ley comicial del Estado de Nuevo León, mismo que comprende una etapa de registro, otra sobre la obtención del respaldo ciudadano y finalmente la relativa a la declaratoria de la procedencia sobre quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes. Así, concluido el plazo legal previsto para que los ciudadanos expresen su respaldo a algún aspirante a ser candidato independiente, iniciará la etapa correspondiente a la declaratoria de quiénes tendrán derecho a ser registrados con ese carácter; de igual forma, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014¹²⁵ se determinó lo siguiente:

‘...la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de estos.

(466) Por tanto, es claro que debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.

(467) Al respecto, es importante destacar que, en los términos antes desarrollados, los plazos se ajustan a la temporalidad que el propio código prevé para el desarrollo del proceso en el que se contienen, por lo que su duración resulta congruente con lo establecido al respecto en éste, y no podría aumentarse indiscriminadamente, pues entonces desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad que, se insiste, está formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

(468) En efecto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes no podría incrementarse sin medida pues,

¹²⁵ Se refiere a las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra del Decreto que expidió el nuevo Código Electoral del Estado de Michoacán el 29 de junio de 2014, a las que se hizo referencia en el punto 4.2.16.2.

si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el Legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental.'

292. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 203 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.”(SCJN, 2014m, pp. 264–266)

Respecto del otorgamiento de manifestaciones de respaldo por un mismo ciudadano a favor de dos o más aspirantes, deducido del numeral 205, fracción II, el Alto Tribunal también concluyó la validez del precepto, conforme a las consideraciones siguientes:

“293. Por cuanto hace a la impugnación del artículo 205 fracción II de la legislación electoral de Nuevo León, debe señalarse que son infundados los argumentos planteados por el partido político impugnante, ello en razón de que no es excesivo establecer que prevalecerá la primera manifestación de respaldo ciudadano a un mismo cargo de elección popular y sólo deberá prevaler (sic) la primera que haya sido registrada, puesto que precisamente lo que trata de salvaguardar la norma impugnada es el principio de certeza y de equidad en la contienda que rigen los procesos electorales. Si bien es cierto, que el legislador neoleonés pudo haberse encontrado una medida legislativa menos lesiva, lo cierto es que tampoco puede perderse de vista el principio de definitividad que rige esta especialidad, derivado de los tiempos en que se llevan a cabo estos actos, en la medida que pueda darse el caso de que buscar la ratificación por parte del ciudadano a quien apoya, puede llevar a que los plazos de registro fenezcan en contra de quien pretende postularse. A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que las normas que establecían la prelación de la primera manifestación de respaldo ciudadano:

‘...tienen el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo frente a la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

(484) Atento a lo desarrollado, se entiende razonable lo previsto en la disposición impugnada que, se reitera, establece que ningún

ciudadano podrá emitir más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular, y que serán nulas las presentadas en un formato que no esté requisitado.

(485) Esto, pues en ambos casos se persigue garantizar el fin antes señalado, esto es, que sea posible acreditar, de manera certera, que un aspirante alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección como candidato independiente, pues para ser incorporado en el proceso respectivo, resulta indispensable que cuente con un apoyo incontrovertible, que justifique que se eroguen recursos públicos a su favor.’

294. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es reconocer la validez de la fracción II del artículo 205 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.” (SCJN, 2014m, pp. 266–267)

Como resultado de todo lo anterior, los temas de porcentajes, plazos y la previsión para el caso de que un mismo ciudadano extendiera su apoyo a dos o más aspirantes a candidatos independientes, continuaron vigentes.

4.2.19.1.3 Casos contenciosos

4.2.19.1.3.1 Caso de Roberto Alfonso Gallardo Galindo y otros

Entre el 19 de febrero y el 4 de marzo de 2014, diversos ciudadanos presentaron juicios ciudadanos federales para impugnar la omisión del Congreso del Estado de Nuevo León, de ajustar y modificar su legislación constitucional y legal a fin de permitir e implementar las candidaturas independientes.¹²⁶

La Sala Superior del TEPJF resolvió estos juicios en forma acumulada el 14 de mayo de 2014, en el sentido de sobreseer algunos juicios así como declarar fundado el planteamiento relativo a la omisión, en tanto que a esa fecha había transcurrido el plazo otorgado en el artículo tercero transitorio de la reforma

¹²⁶ Los expedientes están identificados con los números siguientes: SUP-JDC-247/2014 (Roberto Alfonso Gallardo Galindo); SUP-JDC-248/2014 (Mauricio Luis Felipe Castillo Flores); SUP-JDC-273/2014 (María del Carmen Rodríguez Téllez); SUP-JDC-274/2014 (Jesús Federico Pérez Cano); SUP-JDC-275/2014 (María Elena Assad Canavati); SUP-JDC-276/2014 (Tatiana Clouthier Carrillo); SUP-JDC-277/2014 (Lorenia Beatriz Canavati Von Borstel); SUP-JDC-278/2014 (Mauricio Luis Felipe Castillo Flores); y SUP-JDC-280/2014 (Roberto Alfonso Gallardo Galindo, de nueva cuenta).

constitucional del 9 de agosto de 2012 y el Congreso del Estado de Nuevo León no había emitido la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes; ello, no obstante que había reformado la Constitución local y que en esa reforma había previsto un nuevo plazo para realizar las adecuaciones legislativas, pues esta ampliación no podía prevalecer sobre la norma de la Constitución Federal que era de mayor jerarquía.

En virtud de lo anterior, se ordenó al mencionado Congreso que en ejercicio de sus facultades, emitiera a la brevedad posible la legislación secundaria que regulara los requisitos y condiciones en materia de candidaturas independientes, indicando además que debía ajustarse a los parámetros de necesidad, idoneidad u proporcionalidad, a fin de garantizar que el derecho de voto bajo esa modalidad pudiera ser ejercido en el proceso electoral que iniciaría el primero de noviembre de 2014 (TEPJF, 2014q).¹²⁷

4.2.19.1.3.2 Juicio de revisión constitucional electoral del Partido Acción Nacional

El 26 de febrero de 2015, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León otorgó registro, entre otras personas, al ciudadano Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón como candidato independiente al cargo de gobernador del Estado y a la planilla encabezada por Lorenia Beatriz Canavati Von Borstel para integrar el municipio de San Pedro Garza García.

El Partido Acción Nacional presentó juicio de inconformidad local en contra del otorgamiento de los registros antes mencionados, alegando diversas violaciones en el proceso de validación de los registros de apoyos ciudadanos. El Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León confirmó en sus términos los actos impugnados.

Inconforme con lo anterior, el Partido Acción Nacional interpuso juicio de revisión constitucional electoral que se radicó con el número SUP-JRC-511/2015

¹²⁷ La sentencia se cumplió el 8 de julio de 2014, fecha en que se expidió la Ley Electoral del Estado de Nuevo León.

ante la Sala Superior. La sentencia fue dictada el 31 de marzo siguiente, en el sentido de confirmar la dictada por el órgano jurisdiccional local.

El agravio central del partido impugnante consistía en que la Comisión Estatal Electoral, tenía la obligación de verificar la autenticidad, por cualquier medio, de las firmas que contenían las cédulas de respaldo que los aspirantes a candidatos independientes acompañaron a sus solicitudes de registro, entre otros, la base de imágenes del padrón electoral, los archivos del registro civil o mediante un procedimiento muestral o censal o un método aleatorio similar, al que se prevé en la Ley General de Partidos Políticos.

La Sala Superior consideró infundados los agravios y confirmó la resolución reclamada, porque no encontró que en la normatividad electoral que existiera alguna disposición que impusiera a la autoridad electoral administrativa la obligación de verificar la autenticidad de las firmas, ni que remitiera a diversos métodos o técnicas de verificación de las mismas (TEPJF, 2015m).

4.2.19.2 Segunda etapa

4.2.19.2.1 Reforma legal

El 10 de julio de 2017, se publicó una reforma a diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León (Congreso del Estado de Nuevo León, 2017). Tocante a las reglas para la obtención de los respaldos ciudadanos para el registro de candidaturas independientes, se modificaron los porcentajes requeridos en el artículo 204, así como se eliminó la nulidad de las manifestaciones de apoyo cuando un mismo ciudadano apoye a dos o más aspirantes en la misma elección prevista en el artículo 205, fracción II. Con esas modificaciones, las reglas para la obtención de respaldos ciudadanos, quedaron configuradas así:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% o más de la LNE con corte al 30 de septiembre del año previo al de la elección	204, p. primero
	Diputados de MR	1% o más de la LNE con corte al 30 de septiembre del año previo al de la elección	204, p. segundo

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
	Integrantes de Ayuntamientos	Municipios que no excedan de 4,000 electores	10%	204, p. segundo, f. II
		De 4,001 a 10,000 electores	7.5%	204, p. segundo, f. III
		De 10,001 a 30,000 electores	5%	204, p. segundo, f. IV
		De 30,001 a 100,000 electores	4%	204, p. segundo, f. V
		De 100,001 a 300,000 electores	3%	204, p. segundo, f. VI
		Más de 300,001 electores	1.5%	204, p. segundo, f. VII
	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrán derecho a registrarse como candidato independiente los que obtengan el número de manifestaciones de respaldo válidas, requeridas por la ley.			208, p. segundo, f. II
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 26 municipios, que representen por lo menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.		204, p. primero
	Diputados de MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas		204, p. segundo
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen por lo menos el 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas		204, p. tercero
Plazo	Gobernador	La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará doce días antes del inicio de las precampañas y los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la cédula de respaldo ciudadano ante la Comisión Estatal Electoral a más tardar doce días antes de la fecha establecida para la conclusión de las precampañas.		203, p. primero
	Diputados de MR			
	Integrantes de Ayuntamientos	En ningún caso las fechas que se establezcan para la obtención del respaldo ciudadano podrán exceder del plazo previsto para las precampañas electorales de la elección correspondiente.		197, p. segundo, f. V,
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	No se establece límite		Se derogó el artículo 205, f. II

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La Comisión Electoral aprobará el formato de la cédula de respaldo ciudadano, la cual deberá contener invariablemente el nombre, firma, clave de elector y folio o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente sobre la cual el aspirante a candidato independiente recabará los apoyos de los ciudadanos.	203, p. cuarto

4.2.19.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra de la reforma a la Ley Electoral del Estado de Nuevo León los partidos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, del Trabajo y MORENA, así como la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Procuraduría General de Justicia, ambas del Estado de Nuevo León, promovieron las acciones de inconstitucionalidad 83/2017, 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017, 96/2017 y 98/2017, respectivamente. Ninguna de estas acciones de inconstitucionalidad planteó conceptos de invalidez respecto de las normas que regulan la obtención de respaldo para las candidaturas independientes.

4.2.19.2.3 Casos contenciosos

4.2.19.2.3.1 Caso de Roberto Generoso Garza Frías

El 16 de diciembre de 2017, el ciudadano Roberto Generoso Garza Frías presentó ante la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León un escrito en el que, entre otras cuestiones, solicitó se redujera en un 33% la cantidad de apoyos y la obligatoriedad de las secciones requeridas para registrarse como candidato independiente.

El 12 de enero de 2018, el Consejo General del órgano electoral local dio respuesta al ciudadano, negando la procedencia de las modificaciones que solicitaba; la respuesta fue impugnada mediante juicio ciudadano local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral de Nuevo León en el sentido de confirmar la negativa de la autoridad administrativa electoral, debido a que el ciudadano no impugnó en su oportunidad los lineamientos y la convocatoria respectivas.

Inconforme con lo anterior, el ciudadano promovió juicio ciudadano federal del cual conoció la Sala Regional Monterrey del TEPJF con el número de expediente SM-JDC-21/2018. La sentencia respectiva se emitió el 15 de febrero de 2018 en el sentido de confirmar lo referente a la solicitud de disminución de los apoyos requeridos y la eliminación del requisito de las secciones electorales, porque la Sala Regional contestó que no había en la normativa electoral local algún supuesto que permitiera modificar o reducir esos requisitos, además de que el promovente se limitó a señalar que se trata de requisitos gravosos o complejos, pero no aportó elementos específicos por los que se encuentre impedido de darles cumplimiento (TEPJF, 2018q).

4.2.20 Oaxaca

4.2.20.1 Primera etapa

4.2.20.1.1 Reformas constitucional y legal

La reforma constitucional en el Estado de Oaxaca para la inclusión de las candidaturas independencias se publicó el 30 de junio de 2015 (Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2015). El texto lo incluyó como prerrogativa de los ciudadanos en el artículo 24, fracción II, y se adicionó un Apartado F en el artículo 25, dedicado a regular a los candidatos independientes, en los términos siguientes:

Artículo 24. *Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:*

I. (...)

II. Ser votados para los cargos de elección popular, como candidatos independientes o por los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. a VIII. (...)

Artículo 25. *(...)*

Apartados A al E (...)

F. DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Las y los ciudadanos tendrán derecho de solicitar su registro como candidatos independientes a los cargos de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa.

Se garantizará el derecho de los candidatos independientes al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes aplicables.

Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas podrán postular candidatas y candidatos independientes pertenecientes a dichos pueblos atendiendo a sus especificidades culturales y mecanismos democráticos propios.

4.2.20.1.2. Acciones de inconstitucionalidad

La reforma a la Constitución Política del Estado de Oaxaca del 30 de junio de 2015 y el Decreto del 9 de julio de 2015 por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca que abrogó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, aprobado mediante Decreto Número 1335, de fecha 9 de agosto de 2012, fueron impugnados por el partido político local Unidad Popular (53/2015), MORENA (57/2015 y 62/2015) y Acción Nacional (61/2015), así como por Diputados integrantes del Congreso de Oaxaca (59/2015).

Por lo que hace a la reforma constitucional, los impugnantes no formularon motivos de invalidez respecto a los artículos 24, fracción II y 25, Apartado F, por lo que la Suprema Corte no realizó pronunciamiento alguno sobre estas disposiciones (SCJN, 2015c).

Tampoco la Sala Superior realizó pronunciamiento alguno sobre los temas materia de la presente investigación (TEPJF, 2015n).

Sin embargo, en la sentencia dictada en estas acciones de inconstitucionalidad el 5 de octubre de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez total de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca por violaciones graves al proceso legislativo y, de acuerdo con lo señalado

en la propia sentencia, para el proceso electoral que daría inicio el 8 de octubre de ese mismo año, ordenó aplicar el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, aprobado mediante Decreto Número 1335, de fecha 9 de agosto de 2012, de conformidad con las reglas electorales vigentes en la Constitución Federal, en las leyes generales y en la Constitución del Estado de Oaxaca.(SCJN, 2015c, p. 180).

Resulta importante precisar, que el Código del 9 de agosto de 2012 no contenía normas específicas sobre las candidaturas independientes.

4.2.20.1.3 Casos contenciosos

4.2.20.1.3.1 Caso de David Elías Santillán Moguel

El 7 de octubre de 2013, el ciudadano David Elías Santillán Moguel formuló demanda de juicio ciudadano federal para controvertir la omisión del Congreso del Estado de Oaxaca de emitir la legislación que regulara las candidaturas independientes.

El juicio se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-JDC-1088/2013 y se resolvió el 30 de octubre de 2013, en el sentido de desechar de plano la demanda del ciudadano, por considerar que no tenía interés jurídico para controvertir la omisión reclamada, en virtud de que no hacía valer una afectación a sus derechos ciudadanos, sino una defensa de interés tuitivo (TEPJF, 2013c).

4.2.20.1.3.2 Caso de Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero

El 26 de febrero de 2016, los ciudadanos Lázaro García Saavedra, María Elena Caballero Pineda y Javier Carreño Caballero, promovieron sendos juicios ciudadanos federales para controvertir los acuerdos emitidos por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca relativos a los *Lineamientos y la Convocatoria para candidatos independientes*, así como el acuerdo por el que se les reconoció el carácter de aspirantes a candidatos

independientes; ello, porque consideraron que eran inconstitucionales los requisitos relativos a requerir copia de la credencial para votar de los ciudadanos que manifiesten su apoyo, así como el porcentaje de apoyo ciudadano requerido (2%).

Los juicios fueron radicados ante la Sala Superior con los números de expediente SUP-JDC-902/2016, SUP-JDC-903/2016 y SUP-JDC-904/2016 y resueltos en forma acumulada el 10 de marzo de 2016. La Sala Superior consideró fundado el agravio relativo a la inconstitucionalidad de exigir copia de la credencial para votar de los ciudadanos que expresaran su apoyo, en virtud de que era un requisito desproporcionado que afectaba el derecho de los ciudadanos a ser votados y registrados como candidatos independientes, ya que lo estimó excesivo e injustificado porque la copia simple de la credencial no constituía, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en las cédulas de apoyo y porque tal medida adoptada, no era la más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles, además de que no estaba considerada expresamente en la Constitución Política del Estado de Oaxaca.¹²⁸

Por otra parte, la Sala Superior estimó infundados los agravios relacionados con el cuestionamiento del porcentaje ciudadano, estimando que esa medida tenía por objeto cumplir con un fin legítimo consistente en acreditar que la participación de la persona en cuestión tenía determinada legitimidad entre el electorado; así mismo, consideró que la norma era idónea para garantizar que todos los contendientes de los procedimientos electorales acreditaran que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender y se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir; también concluyó que se trata de una medida necesaria porque considera inexistente una medida alternativa menos gravosa para los interesados y, finalmente, explicó que no constituía una limitante desproporcionada e injustificada,

¹²⁸ Al respecto, debe recordarse que la ley electoral fue declarada inválida en su totalidad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y acumuladas.

dado que garantizaba una participación real de los candidatos independientes en el procedimiento electoral respectivo (TEPJF, 2016ag).

4.2.20.2 Segunda etapa

4.2.20.2.1 Reforma legal

El 3 de junio de 2017, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, que abrogó el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, publicado el 10 de agosto de 2012 (Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2017).

El Libro Cuarto de este ordenamiento se dedicó a la regulación de las candidaturas independientes, estableciéndose respecto de la obtención del respaldo ciudadano que:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	94, p. 1
	Diputados de MR		94, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos		94, p. 3
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos trece de los veinticinco distritos; en ningún caso el porcentaje de la cédula de respaldo en los trece distritos electorales será menor al 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada distrito	94, p. 1
	Diputados de MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones electorales que comprende el distrito; en ningún caso el porcentaje de la cédula de respaldo en la mitad de las secciones electorales, será menor al 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada sección	94, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que comprende el municipio; en ningún caso el porcentaje de la cédula de respaldo en la mitad de las secciones electorales será menor al 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada sección	94, p. 3

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Plazo	Gobernador	60 días	92, p. 2, f. I
	Diputados de MR	30 días	92. p. 2, f. II
	Integrantes de Ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	No se establece restricción	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo (debe contener) el nombre, y firma de cada uno de las y los ciudadanos que manifiesten el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley	105, p. 1, f. III, f)

4.2.20.2.2 Acciones de Inconstitucionalidad

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca publicada el 3 de junio de 2017 fue impugnada mediante las acciones de inconstitucionalidad 61/2017, 62/2017 y 82/2017 promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, MORENA y Encuentro Social, respectivamente.

La demanda presentada por el partido Encuentro Social se desechó por extemporánea y, en las otras dos demandas los partidos impugnantes no formularon conceptos de invalidez relacionados con preceptos que regulen a las candidaturas independientes (SCJN, 2017e).

4.2.21 Puebla

4.2.21.1 Primer etapa

4.2.21.1.1 Reformas constitucional y legal

El 13 de noviembre de 2013, se publicó el Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla por virtud del cual se modificaron los artículos 3, fracción III, 4, fracción IV, y 20, fracción

V, para reconocer el derecho de la ciudadanía de esa entidad federativa a ser registrada bajo la figura de la candidatura independiente, en los términos siguientes (Congreso del Estado de Puebla, 2013):

Artículo 3. (...)

(...)

(...)

I a II (...)

III. (...)

Los partidos políticos deberán de constituirse sólo por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, corresponde a éstos el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución.

IV. a V. (...)

Artículo 4. (...)

I. a III. (...)

IV.- La ley establecerá el régimen al que se sujetarán las candidaturas independientes.

Artículo 20. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I. (...)

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;

III. a V. (...)

La reforma legal subsecuente al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla se publicó el 31 de marzo de 2014 (Congreso del Estado de Puebla, 2014). Las normas sobre respaldos ciudadanos a las candidaturas independientes se hicieron consistir en lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado	201 Quater, f. I, a)
	Diputados de MR	3% del padrón electoral correspondiente al Distrito de que se trate.	201 Quater, f. I, b)
	Planillas de Ayuntamientos y Juntas Auxiliares	3% del padrón electoral correspondiente al Municipio o territorio de la Junta Auxiliar de que se trate	201 Quater, f. I, c)
Distribución	Gobernador	No se establecen normas sobre distribución de los apoyos	
	Diputados de MR		
	Integrantes de Ayuntamientos		
Plazo	Gobernador	No establece plazos específicos. La convocatoria que emita el Consejo General deberá establecer el calendario respectivo	201 Ter, p. segundo, f. IV
	Diputados de MR		
	Integrantes de Ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	No se establece restricción	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	El Consejo General al emitir la Convocatoria deberá establecer el calendario que establezca fechas, horarios y domicilios en los cuales se deberán presentar las solicitudes de aspirantes y la comparecencia de los ciudadanos que acudan personalmente a manifestarle su apoyo. La relación que presenten los aspirantes al solicitar su registro (deberá contener) el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente	201 Ter, p. segundo, f. IV. 201 Quater, f. I

4.2.21.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

No se presentaron acciones de inconstitucionalidad contra la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2013, ni contra la reforma a la legislación electoral del Estado de Puebla del 31 de marzo de 2014.

4.2.21.2 Segunda etapa

4.2.21.2.1 Reforma legal

El 22 de agosto de 2015, fue publicado el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla, con el que se modificaron diversos aspectos relevantes relativos al respaldo ciudadano para las candidaturas independientes que quedaron en los términos siguientes (Congreso del Estado de Puebla, 2015):

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado (...) con corte al quince de diciembre del año anterior a la elección		201 Quater, f. I, a)
	Diputados de MR	3% del padrón electoral correspondiente al Distrito de que se trate (...) con corte al quince de diciembre del año anterior a la elección		201 Quater, f. I, b)
	Planillas de Ayuntamientos y Juntas Auxiliares	Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5 mil ciudadanos	5% del padrón electoral correspondiente al Municipio o territorio de la Junta Auxiliar de que se trate	201 Quater, f. I, c), p. segundo
		Municipios que cuenten con un padrón electoral de más de 5 mil ciudadanos	3% del padrón electoral	201 Quater, f. I, c), p. tercero
		Municipio de Puebla	3% del padrón electoral	201 Quater, f. I, c), p. cuarto
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda		201 Quater, f. I, a)
	Diputados de MR	Distritos en general	Electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponde	201 Quater, f. I, b) p. primero
		Distritos con cabecera en el municipio de Puebla	Electores de por lo menos las dos terceras partes de las secciones electorales que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección	201 Quater, f. I, b) p. segundo

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
			electoral podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde	
	Integrantes de Ayuntamientos	Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5 mil ciudadanos	Ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren	201 Quater, f. I, c) p. segundo
		Municipios que cuenten con un padrón electoral de más de 5 mil ciudadanos		201 Quater, f. I, c) p. tercero
		Municipio de Puebla	Por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren	201 Quater, f. I, c) p. cuarto
		En ningún caso o la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos según sea el caso a los que hace mención este inciso podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda		201 Quater, f. I, c) p. quinto
Plazo	Gobernador	No establece plazos específicos. La convocatoria que emita el Consejo General deberá establecer el calendario respectivo		201 Ter, Apartado A, p. segundo, f. IV y Apartado C, f. I
	Diputados de MR			
	Integrantes de Ayuntamientos			
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada	201 Ter, Apartado D, p. tercero, h)	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen y los representantes que, en su caso, acrediten los aspirantes a candidato independiente, en los inmuebles destinados para ello. El apoyo correspondiente se expresará mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo		

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		General, mismo que deberá contener la firma o huella del manifestante.	201 Ter, Apartado C, f. II
		La relación (deberá contener) el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente	201, Quater, f. I

4.2.21.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto de reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla del 22 de agosto de 2015, fue impugnado por los partidos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Morena y Encuentro Social a través de las acciones de inconstitucionalidad 88/2015, 93/2015, 95/2015 y 97/2015, respectivamente.

La acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Encuentro Social fue desechada de plano por el Ministro instructor en virtud de haberse presentado extemporáneamente (SCJN, 2015d, p. 6).

Con relación a la presente investigación, formularon conceptos de invalidez los partidos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional, sobre los temas siguientes:

- Plazo para recabar el apoyo ciudadano a candidatos independientes, previsto en el artículo 201 Ter, Apartado C. fracciones I y IV (Acción de Inconstitucionalidad 93/2015 de Movimiento Ciudadano).
- Porcentajes de respaldo ciudadano para candidatos independientes establecido en el artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) (Acciones de Inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015 de los partidos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional).
- Comparecencia ante la autoridad administrativa electoral de los ciudadanos que manifiesten su respaldo a candidatos independientes del artículo 201

Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II (Acciones de Inconstitucionalidad 88/2015 y 93/2015 de los partidos Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional).

En la opinión formulada a requerimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se registró con la clave SUP-OP-25/2015, la Sala Superior estimó que era apegado a la Constitución Federal la previsión de que fuera en la convocatoria respectiva, en donde se previera el plazo para que los candidatos independientes pudieran recabar el apoyo.

Por otra parte, la Sala Superior consideró inconstitucionales, las porciones normativas que establecían que los porcentajes debían conseguirse en dos terceras partes de los municipios para los casos de gobernador y diputados, o dos terceras partes de las secciones respecto a las planillas de ayuntamientos y juntas auxiliares, así como que tuvieran como base el padrón electoral y no la lista nominal de electores, en tanto que no constituían medidas necesarias, ya que existían otras medidas menos gravosas, además de que tampoco superaban la proporcionalidad en sentido estricto, por lo que propuso utilizar el estándar del 1% sugerido por la Comisión de Venecia en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral.

La Sala Superior también estimó contrario a la Constitución Federal, el requisito de exigir la comparecencia personal de los ciudadanos que apoyen a candidatos independientes, pues constituye una carga excesiva que puede ser sustituida por mecanismos menos gravosos, como puede ser la exigencia del número de la credencial para votar o la clave de elector (TEPJF, 2015o).

Por su parte, el Pleno de la Suprema Corte en la sentencia dictada el 24 de noviembre de 2015, desestimó las acciones de inconstitucionalidad, entre otros, respecto de los numerales 201 Ter, apartado C, fracción I, respecto al plazo para obtener los apoyos, y 201 Quater, fracción I, incisos a) y b), tocante a los porcentajes de apoyo, en virtud de que las propuestas de invalidez respectivas no fueron

aprobadas por la mayoría calificada de cuando menos ocho votos (SCJN, 2015d, p. 48).¹²⁹

En cambio, referente a los temas en los que sí hubo pronunciamiento de fondo, el Pleno determinó la invalidez de la fracción IV del apartado C del artículo 201 Ter, relativo al plazo para recabar apoyos ciudadanos, conforme a los argumentos que se reproducen a continuación (el resaltado es propio):

“(...) asiste la razón a Movimiento Ciudadano en cuanto combate la regulación de candidaturas independientes en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, pues afirma que el sistema viola los principios de certeza y legalidad porque disminuye los plazos para que los ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes, puedan hacerlo en condiciones de equidad en contra de las postulaciones que presenten los partidos políticos; en este sentido, a lo largo de los conceptos de invalidez tendientes a atacar ese sistema de candidaturas independientes hace referencia al plazo tan reducido para presentar las firmas de los ciudadanos que respalden éstas.

En efecto, en este considerando se explicó que de la lectura a los artículos que conforman el Capítulo II, Título Segundo del Libro Quinto, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, esto es, los preceptos 201 Bis, 201 Ter, 201 Quater y 201 Quinquies, no existe supuesto normativo alguno relativo a plazos específicos para la realización de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, pues únicamente el artículo 201 Bis, apartado C, fracción IV, establece que los actos a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, lo que

¹²⁹ Por lo que se refiere al artículo 201 Ter, apartado C, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la consulta proponía declarar la validez de esa disposición bajo el argumento de que no deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del plazo en que deba recabarse el apoyo ciudadano; sin embargo, durante el debate se expresó una mayoría de siete votos en contra de ese razonamiento, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; y el voto a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora (SCJN, 2015d, p. 51).

Por lo que se refiere al artículo 201 Ter, apartado C, fracción I del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la consulta proponía declarar la validez de esa disposición bajo el argumento de que no deja al libre arbitrio de la autoridad administrativa la determinación del plazo en que deba recabarse el apoyo ciudadano; sin embargo, durante el debate se expresó una mayoría de siete votos en contra de ese razonamiento, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales; y el voto a favor de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Medina Mora (SCJN, 2015d, p. 52).

demuestra, como lo aduce el partido político, que se está ante un plazo reducido que no genera condiciones de equidad, por los actos que el aspirante a candidato independiente tiene que realizar para obtener ese apoyo ciudadano, pues por ejemplo, la legislación en su artículo 201 Quater, fracción I, prevé que la relación de apoyo ciudadano sea de cuando menos del tres por ciento del padrón electoral correspondiente a todo el Estado, por lo que hace al cargo de gobernador y a diputados de mayoría relativa, así como para ciertos municipios, que esté integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la Entidad y que en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que corresponda; además de exigir la comparecencia de los ciudadanos que manifiesten ese respaldo al candidato independiente de que se trate.

Lo anterior significa que la exigencia de la realización de esos actos, a llevar a cabo dentro del único plazo que prevé el Código, es decir, el de veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, provoca condiciones no propicias para ello, si se toma en cuenta lo que materialmente representa llevarlos a cabo, es decir, recabar firmas, con las especificaciones que exige la norma y con la comparecencia de aquellos que decidan apoyar al aspirante a candidato independiente.

Se enfatiza lo antedicho, por los porcentajes que exige el diverso 201 Quater por concepto de respaldo ciudadano, ya referidos; además, la relación de respaldo debe estar integrada por lo menos por las dos terceras partes de los municipios que componen la Entidad y que en ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda, esto se insiste, por lo menos por lo que se refiere al cargo de gobernador y diputado al Congreso local. Lo que es importante subrayar a fin de advertir la dimensión de los actos que debe llevar a cabo el interesado en participar a través de esta figura; por tanto, el único plazo que se prevé sí puede calificarse como reducido, pues con él difícilmente se podrán realizar los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano.

(...)

La ausencia de plazos específicos para la realización de los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano a quienes pretendan participar como candidatos independientes, es una violación al principio de certeza en materia electoral, en virtud de que los interesados en ello, no sabrían en realidad qué tiempo concreto tienen para ese efecto, ya que, como se ha subrayado, la fracción IV del apartado C del artículo 201 Ter, sólo prevé que los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano, así como el llenado de los formatos que lo acrediten, se deberán realizar invariablemente, durante los veinte días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos, lo que no necesariamente significa que cuenten con ese plazo, pues la propia

disposición prevé un procedimiento dividido por varias etapas, en el que la relativa a la obtención del apoyo ciudadano, se contempla como una etapa específica que debe estar referida en la convocatoria que emita el Instituto Estatal Electoral; en consecuencia, existe una falta de certeza, toda vez que no existen plazos concretos y el único a que se refiere el Código, de veinte días, no asegura que al menos gocen de ese plazo para la obtención del apoyo ciudadano, esto por la propia redacción del precepto.

Esto es importante que se resalte, si se toma en cuenta que para efectos de la materia que nos ocupa, el principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad, las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta. Asimismo significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz.

(...)

Cabe agregar que de prevalecer las condiciones derivadas del Código combatido, se podrían propiciar la realización de actos arbitrarios, con la consecuente violación al principio de legalidad que desde luego, también rige en la materia electoral, entendido como la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

*En consecuencia, **se declara la invalidez del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ante la insuficiente regulación en la determinación de plazos para recabar el apoyo ciudadano de candidaturas independientes en el Estado de Puebla, por lo que el Congreso de esa Entidad deberá legislar a la brevedad a fin de establecer plazos concretos para la realización de los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.***

Así mismo, el Pleno del Máximo Tribunal también determinó la invalidez del porcentaje de apoyos ciudadanos previsto en el inciso c) de la fracción I del artículo 201 Quater, conforme a los argumentos siguientes (el resaltado es propio):

“(...) son fundados los argumentos aducidos en contra de lo dispuesto en el artículo 201 Quater, fracción I, inciso c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ya que genera un problema de inequidad, en virtud de que sin justificación alguna o elemento objetivo alguno, distingue el porcentaje del respaldo ciudadano entre iguales, es decir, entre los municipios de esa Entidad Federativa.

En efecto, de esa disposición se advierte que para la elección de planillas de ayuntamientos de municipios y para todas las juntas auxiliares en el Estado, la relación de respaldo ciudadano, en cuanto al porcentaje se regula de la siguiente manera:

- Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5,000 ciudadanos inscritos se conformará por lo menos con el 5% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de que se trate. Integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integran.*
- Municipios que cuenten con un padrón electoral superior a 5,000 ciudadanos inscritos se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos contemplados en el padrón correspondiente al municipio de que se trate. Integrada por ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integran.*
- Municipio de Puebla se conformará por lo menos con el 3% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, de por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal; integrada a su vez por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.*

Cabe agregar que la parte final de ese inciso c) establece que en ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos, según sea el caso a los que hace mención, podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda.

También es importante precisar que de la lectura a las constancias del procedimiento legislativo que culminó con el Decreto de veintidós de agosto de dos mil quince por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, no se advierte manifestación alguna respecto de la distinción que por número de población prevé la norma, ni en relación a la referencia específica al municipio de Puebla.

En este sentido, este Tribunal Pleno determina que el artículo reclamado en este segmento, es violatorio del principio de equidad en materia electoral, ya que si bien se ha reiterado que en materia de candidaturas independientes los Congresos locales cuentan con libertad de configuración legislativa para

fijar los requisitos de apoyo ciudadano, ello sobre la base de que la Constitución General de la República no establece valor porcentual alguno para ello, también lo es que como los propios precedentes citados lo indican, esa libertad no es absoluta y, por tanto, debe garantizar reglas que además de permitir el ejercicio del derecho a ser votado, debe procurar que éstas respeten los principios que rigen en la materia electoral, entre ellos, el de equidad.

En el caso, la diferencia que establece el Congreso del Estado de Puebla, entre municipios, en cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano para candidatos independientes, no encuentra justificación alguna, porque se trata de sujetos iguales, es decir municipios, y si bien éstos pueden tener diferencias en cuanto al número de población, ello no implica introducir un trato distinto entre iguales; máxime que ni el artículo 115 constitucional, ni el 116 contienen disposición que permita una discrepancia como la que se analiza, la que según se advierte, descansaría en razones de número de población y porque se trata del municipio de Puebla, lo que no es suficiente para encontrar un respaldo constitucional a esta regulación.

*Por tanto, este Tribunal Pleno **determina la invalidez del inciso c), de la fracción I, del artículo 201 Quater del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en las porciones normativas correspondientes al porcentaje de apoyo ciudadano, por número de población y por la distinción del municipio de Puebla;** por tanto, por esta declaratoria de invalidez, el Congreso de esa Entidad, deberá legislar a la brevedad a fin de establecer el porcentaje de apoyo ciudadano para la elección de planillas de ayuntamientos, de municipios y para todas las juntas auxiliares en el Estado, sin que cobre aplicación el plazo previsto en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tratarse del cumplimiento a esta sentencia.” (SCJN, 2015d, pp. 219–221)*

Acerca de la porción normativa de los incisos a), b) y c) de la fracción I del artículo 201 Quater, que remite al “padrón electoral” como base para calcular el porcentaje de apoyos ciudadanos, el Pleno también lo consideró violatorio de la normativa constitucional y declaró su invalidez, expresando los argumentos siguientes (el resaltado es propio):

“(...) el artículo 201 Quater, fracción I incisos a), b) y c), cuando se refiere a la relación de apoyo ciudadano, concretamente a la exigencia de que el porcentaje de firmas debe corresponder al padrón electoral, es violatorio del principio de certeza electoral, porque confrontando esa disposición con el diverso 201 Ter, apartado D, se acredita que cuando el Instituto Estatal Electoral revise la relación de respaldo ciudadano del candidato

independiente, para su registro como tal, verificará que los ciudadanos que conformen esa relación aparecen en la lista nominal de electores, lo que es contradictorio y, por tanto, genera inseguridad jurídica.

Esto es, aquellos interesados en contender en un proceso electoral en el Estado de Puebla por medio de candidatura independiente, al recabar el llamado apoyo ciudadano calcularán el porcentaje que exige el Código para ello con base en el padrón electoral, cuando éste por su naturaleza ofrece variables frente a la lista nominal de electores, pues contiene un número mayor de ciudadanos inscritos, lo que representa desde luego, una carga adicional para el interesado, pero lo más grave es que el propio Código en su artículo 201 Ter, no se refiere al padrón electoral, sino a la lista nominal de electores, lo que abre la posibilidad de que alguna de las firmas resulten inútiles para el apoyo buscado, pues no es lo mismo formar parte del padrón electoral que estar incluido en la lista nominal de electores, que es la que finalmente sirve para la validez del registro de candidatos y en su momento para ejercer el derecho a votar.

En este apartado, es importante tomar en cuenta que de acuerdo con el principio de objetividad en materia electoral, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, entre otros; y el de certeza que, como se apuntó en párrafos anteriores permite que los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas que regirán su propia actuación y la de las autoridades electorales, principios que difícilmente podrían cumplirse con disposiciones como la cuestionada, que exige el apoyo ciudadano con base en el padrón electoral, a pesar de que en el momento del registro de candidatos independientes, con la consecuente revisión del cumplimiento de los requisitos exigidos para ello, la autoridad electoral revisará ese apoyo ciudadano respecto de la lista nominal de electores; máxime que como lo señala el partido político actor, comparando el padrón electoral para el Estado de Puebla y el listado nominal de electores respectivo, se advierte que hay una diferencia, pues en el padrón electoral aparecen inscritos 4'259,149 (cuatro millones doscientos cincuenta y nueve mil ciento cuarenta y nueve) ciudadanos y en la lista nominal de electores 4'166,407 (cuatro millones ciento sesenta y seis mil cuatrocientos siete) ciudadanos, con fecha de corte al nueve de octubre de dos mil quince .

*Por lo tanto, **ha lugar a declarar la invalidez del artículo 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c) del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por cuanto se refiere a que el porcentaje de apoyo ciudadano corresponde al padrón electoral;** y en virtud de que la invalidez de esa porción normativa impide la aplicación de lo dispuesto en esos incisos, se estima que en vía de consecuencia debe declararse la invalidez de la totalidad de lo dispuesto en éstos, en la*

inteligencia de que en el presente fallo no se alcanzó la votación necesaria para invalidar el porcentaje del tres por ciento previsto en esos incisos, por sí mismo considerado, según se expuso en el considerando sexto de esta ejecutoria.

Por ello, el legislador del Estado de Puebla, en ejercicio de su libertad configurativa, deberá legislar sobre los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.

Cabe precisar, que en el considerando décimo noveno de la sentencia en cita, la Suprema Corte determinó que dado que “la porción normativa que indica ‘padrón electoral’, de los incisos a) y b) de la fracción I del artículo 201 Quater, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en virtud de que la invalidez de esa porción normativa impide la aplicación de lo dispuesto en esos incisos, se estima que en vía de consecuencia debe declararse la invalidez de la totalidad de lo dispuesto en éstos; en la inteligencia de que en el presente fallo no se alcanzó la votación necesaria para invalidar el porcentaje del tres por ciento previsto en esos incisos, por sí mismo considerado, por lo que el legislador deberá, en ejercicio de su libertad configurativa, volver a legislar sobre los requisitos que deben cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez” (SCJN, 2015d, p. 244).

En lo relativo al tema de la comparecencia personal de los ciudadanos ante la autoridad electoral para otorgar su apoyo a los candidatos independientes, deducido del artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II del código en cuestión, el Pleno de la Suprema Corte también determinó su invalidez, conforme a las consideraciones siguientes:

“(…) es importante reiterar que en materia de candidaturas independientes esta Suprema Corte ha sustentado el criterio de amplia libertad de configuración legislativa de los Congresos locales, pero también ha determinado que esa libertad no es absoluta, pues en todo caso, el régimen que se diseñe debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa constitucional, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la Constitución, lo que incluye la obligación de que los requisitos y demás condiciones para acceder a las candidaturas independientes no sean desproporcionados o

irrazonables. En otras palabras, la libertad de configuración legislativa no puede atentar al núcleo fundamental del derecho en cuestión.

También es necesario enfatizar que de acuerdo con el artículo 1, párrafo tercero de la Constitución Federal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios que ahí se enumeran, entre ellos, el de progresividad, lo que llevado al caso implica que las legislaturas tienen el deber de hacer posible el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en el supuesto que se analiza, para que puedan acceder como candidatos independientes a cargos de elección popular; así como se traduce en no aprobar disposiciones que en lugar de proteger un derecho fundamental, constituyan un obstáculo que lo haga nugatorio.

Precisado lo anterior, debe decirse que asiste la razón a los partidos políticos ya mencionados, pues la regla consistente en exigir que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar vigente ante los funcionarios electorales que se designen, en los inmuebles destinados para ello, es una regla que constituye una carga excesiva para aquellos que aspiren a un cargo de elección popular en el Estado de Puebla; es una medida desproporcionada si se atiende al objetivo que busca el legislador ordinario de cerciorarse de la certeza del apoyo ciudadano expresado.

En efecto, de la lectura al artículo cuestionado, se advierte que los ciudadanos que manifiesten su respaldo a un aspirante a candidato independiente, deberán comparecer ante la autoridad administrativa electoral, con original y copia de su credencial de elector, esta medida es excesiva porque si bien su propósito es el de acreditar en forma fehaciente que el aspirante a candidato independiente tiene el respaldo ciudadano que exige el propio Código, en los porcentajes ya referidos en esta ejecutoria, también lo es que ello se puede obtener, con la exigencia de los datos de la credencial para votar y la copia respectiva de ésta, sin necesidad de comparecencia, pues ello torna el requisito en una difícil carga que pudieran desahogar las personas interesadas, si se toma en cuenta las variables poblacionales y geográficas que cada municipio de la Entidad tiene; es decir, para el legislador del Estado de Puebla la firma que expresa el apoyo ciudadano, con los datos de nombre, domicilio, clave de elector y en su caso copia de la credencial respectiva no son suficientes, por lo que agregó la exigencia de la comparecencia para expresar ante autoridad administrativa electoral el apoyo respectivo, empero, este requisito es una carga desproporcionada que termina afectando el núcleo esencial del derecho a ser votado, pues no tomó en cuenta el legislador que la acreditación fehaciente del respaldo ciudadano, puede llevarse a cabo por otros medios,

como lo es aquél que el propio Código combatido prevé, es decir, el de la verificación de la credencial de elector de aquellos firmantes, frente a la base de datos que conforma el Registro Federal de Electores.

Lo antedicho significa que si la medida adoptada tiene como fin acreditar de manera fehaciente el respaldo ciudadano, ello se tradujo en un requisito que ignoró la posibilidad de que la información de los ciudadanos que respalden al candidato independiente, puede ser confrontada con la información contenida en el registro referido, pues de ahí parte la elaboración del padrón electoral y en su momento la lista nominal de electores; máxime que el Código en el artículo 201 Ter, apartado D, establece que el Instituto Estatal Electoral en colaboración con el Instituto Nacional Electoral procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores, así como precisa en distintos incisos, cuándo no se computarán las firmas para los efectos del porcentaje requerido, de donde se advierte que el propio ordenamiento reconoce la existencia de un medio que finalmente servirá para confrontar la información electoral de aquellos ciudadanos que brinden respaldo al candidato independiente, por lo que resulta innecesario y excesivo el requisito de la comparecencia.

Cabe agregar que la exigencia de la comparecencia se traduce en un requisito desproporcionado que termina generando una afectación a aquellos que pretendan ser candidatos independientes, pues se trata de un requisito gravoso que dificulta por el traslado de los ciudadanos, obtener el apoyo que exige la Ley.

No se desconoce que el legislador del Estado de Puebla con la medida, pretendió evitar algún tipo de abuso en el uso de fotocopias de las credenciales de elector de las personas que brinden apoyo ciudadano a un aspirante a candidato independiente, sin embargo, reconociendo la necesidad de que se acredite en forma fehaciente dicho apoyo, ello no implica que la autoridad no adopte medidas razonables, tendientes a lograr el objetivo legítimo que persigue, pero sin obstaculizar el pleno ejercicio del derecho a ser votado de aquéllos que decidan competir por medio de una candidatura independiente.

Asimismo, se indica que en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 , en la que se analizó el Código Electoral del Estado de Michoacán, se planteó la inconstitucionalidad del artículo 312, párrafo primero de ese Código, que prevé una regla similar a la que ahora se declara inconstitucional, es decir, la relativa a la comparecencia de los ciudadanos que manifiesten su respaldo ciudadano a candidatos independientes, sin que se concluyera con la declaratoria de invalidez solicitada; empero, en dicha ejecutoria no se hizo mayor análisis respecto del requisito que hoy se analiza, sino que su enfoque se refirió a la

exigencia de la presentación de la credencial de elector de aquellos ciudadanos que expresaron respaldo ciudadano, lo que se explica porque el concepto de invalidez respectivo no contenía mayor énfasis respecto ese requisito.

(...)

Lo mismo ocurre con la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014, en la que se estudió el artículo 235, fracción I, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, cuya sentencia invocó como precedente la acción de inconstitucionalidad transcrita, es decir, la 42/2014 y sus acumuladas y en la cual el enfoque se dirigió principalmente a la presentación de la credencial de elector de aquéllos que brinden respaldo ciudadano a una candidatura independiente, sin que se advierta argumento alguno sobre el requisito de comparecencia, en los términos en que fue impugnado en la ejecutoria que ahora nos ocupa.

(...)

*En consecuencia, este Tribunal Pleno **declara la invalidez del artículo 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en cuanto exige que los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente con copia y original de su credencial para votar, ante los funcionarios electorales que se designen en los inmuebles destinados para ello.*** (SCJN, 2015d, pp. 234-242)

Finalmente, en el apartado de efectos, la Suprema Corte determinó otorgar al Congreso y al Gobernador del Estado de Puebla un plazo de 30 días naturales para emitir nuevas normas en sustitución de las declaradas inválidas, conforme a lo siguiente:

“2. En relación con la invalidez de los artículos 200 Bis, apartado B, fracción II, párrafos primero y segundo y fracción VI, 201 Ter, apartado C, fracción IV y 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c), dentro de los treinta días naturales siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Puebla, el propio Congreso y el Gobernador de ese Estado deberán aprobar las reformas legislativas que prevean: 1. El periodo que debe ocurrir entre la conclusión de la precampaña y el inicio del registro de candidatos; 2. Establecer plazos concretos para la realización de actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano de candidaturas independientes y, 3. Regular en ejercicio de su libertad configurativa, los requisitos que deben

cumplirse para acreditar el respaldo ciudadano respectivo, sin incurrir en los vicios que llevaron a declarar la referida invalidez.”(SCJN, 2015d, p. 245)

En cumplimiento a la ejecutoria de la Suprema Corte, el 9 de enero de 2016 se publicó un Decreto de reformas al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla (Congreso del Estado de Puebla, 2016), que modificó, entre otros, los artículos 201 Ter, apartado C, fracción IV y 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c); con lo que las reglas para la obtención de respaldos ciudadanos a candidaturas independientes quedaron en la forma siguiente (se resaltan los cambios, para mejor identificación):

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% del listado nominal correspondiente a todo el Estado (...) con corte al quince de diciembre del año anterior a la elección		201 Quater, f. I, a)
	Diputados de MR	3% del listado nominal correspondiente al Distrito de que se trate (...) con corte al quince de diciembre del año anterior a la elección.		201 Quater, f. I, b)
	Planillas de Ayuntamientos y Juntas Auxiliares	Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5 mil ciudadanos	3% del listado nominal correspondiente al Municipio o territorio de la Junta Auxiliar de que se trate	201 Quater, f. I, c), p. segundo
		Municipios que cuenten con un padrón electoral de más de 5 mil ciudadanos	3% del listado nominal	201 Quater, f. I, c), p. tercero
		Municipio de Puebla	3% del listado nominal	201 Quater, f. I, c), p. cuarto
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponda.		201 Quater, f. I, a)
	Diputados de MR	Distritos en general	Electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del padrón que le corresponde	201 Quater, f. I, b) p. primero

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
	Integrantes de Ayuntamientos	Distritos con cabecera en el municipio de Puebla	Electores de por lo menos las dos terceras partes de las secciones electorales que componen el distrito. En ningún caso la relación de los ciudadanos por sección electoral podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponde	201 Quater, f. I, b) p. segundo
		Municipios que cuenten con un padrón electoral de hasta 5 mil ciudadanos	Ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren.	201 Quater, f. I, c) p. segundo
		Municipios que cuenten con un padrón electoral de más de 5 mil ciudadanos		201 Quater, f. I, c) p. tercero
		Municipio de Puebla	Por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en dicha demarcación municipal, y estará conformada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que los integren.	201 Quater, f. I, c) p. cuarto
		En ningún caso o la relación de los ciudadanos por sección electoral y distritos según sea el caso a los que hace mención este inciso podrá ser menor al 2% del padrón que le corresponda.		201 Quater, f. I, c) p. quinto
Plazo	Gobernador	Los aspirantes contarán con treinta días previos al inicio del periodo de registro de candidatos, para llevar a cabo los actos tendientes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, así como el llenado de los formatos que lo acrediten.	201 Ter, Apartado C, f. IV, inciso b)	
	Diputados de MR			
	Integrantes de Ayuntamientos			
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: h) En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.	201 Ter, Apartado D, p. tercero, h)	

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan manifestar su respaldo a un determinado aspirante a candidato independiente lo harán mediante el llenado del formato que al efecto apruebe el Consejo General, mismo que deberá contener la firma o huella digital del ciudadano y copia de su credencial para votar vigente.	201 Ter, Apartado C, f. II
		La relación (deberá contener) el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente	201, Quater, f. I

4.2.21.2.3 Casos contenciosos

4.2.21.2.3.1 Caso de Ana Teresa Aranda Orozco (1)

El 13 de enero de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla aprobó los *lineamientos para aspirar a ser registrado como candidato independiente a Gobernador en el proceso electoral 2015-2016* y en la misma fecha el Presidente y la Secretaria Ejecutiva de ese organismo expidieron la convocatoria correspondiente.

La ciudadana Ana Teresa Aranda Orozco, con el carácter de interesada en participar como candidata independiente, promovió recurso de apelación en contra de los lineamientos y de la convocatoria antes señalados, en el que cuestionó, entre otros temas, la constitucionalidad de los preceptos que establecían el plazo de 30 días para recabar el apoyo ciudadano contenido en el artículo 201 Ter, apartado C. fracción IV del Código electoral local, así como la distribución de los apoyos en por lo menos dos terceras partes de los municipios de la entidad federativa sin que sea menor al dos por ciento en cada uno de los municipios, previsto en el numeral 201 quater, inciso a), del mismo Código. El Tribunal Electoral local emitió sentencia el 15 de febrero siguiente, declarando infundados los agravios respecto a estos temas.

Contra esta determinación, la ciudadana promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del cual conoció la Sala Superior del TEPJF con el número de expediente SUP-JDC-705/2016. En la sentencia del 2 de

marzo de 2016, ese órgano jurisdiccional determinó la constitucionalidad del plazo para el apoyo ciudadano y la inaplicación de las porciones normativas del artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla que establecen que la firma con el porcentaje de apoyos ciudadanos deberá estar integrada por electores de, por lo menos, dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y la que dispone que, en ningún caso, la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que corresponda.

Cabe precisar que, como aspecto preliminar, la Sala Superior acotó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había conocido a través de la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas de impugnaciones a diversas normas contenidas en el Decreto del 22 de agosto de 2015, por el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla y, que en la sentencia respectiva, había determinado la inconstitucionalidad de algunos preceptos que, en cumplimiento a esa ejecutoria, fueron modificados mediante el diverso Decreto del 9 de enero de 2016, respecto del cual la Corte no había hecho pronunciamiento alguno; en este contexto, la Sala Superior podía entrar al conocimiento de la constitucionalidad de las normas impugnadas en el expediente SUP-JDC-705/2016, ya que emanaban del último de los decretos mencionados.

Sobre el plazo para obtener el respaldo ciudadano, la Sala Superior lo consideró infundado, debido a que en una visión sistemática, el artículo tildado de inconstitucional no podía leerse de manera aislada, sino en el contexto de los demás actos del proceso electoral, de tal manera que la ampliación del plazo podría afectar a otras etapas del proceso; además de que el plazo no se consideraba irracional, tomando en cuenta que si bien se requería de un esfuerzo considerable para recabar los apoyos en el periodo previsto, ello se debía a que se trataba de la candidatura a la gubernatura del Estado, que era la de máxima jerarquía y la finalidad del requisito de exigir respaldo ciudadano es que sólo consigan ser

candidatos independientes las personas que logren demostrar una posibilidad real de competitividad en el proceso electoral.

Respecto de la distribución de los apoyos en, al menos, dos terceras partes de los municipios de la entidad, la Sala Superior concluyó su inconstitucionalidad a partir de las consideraciones siguientes (el resaltado corresponde al original):

“(..) dicha disposición no supera la evaluación de proporcionalidad, en la parte que establece que cada relación de las manifestaciones de apoyo deberá estar integrada por electores de por lo menos las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y en un porcentaje mínimo determinado.

Ello es así, porque lo suficientemente significativo para presentarse como una auténtica opción para obtener mayoría de votos son los respaldos ciudadanos, con independencia de su distribución territorial en la entidad, de manera que carece de justificación exigir que los apoyos ciudadanos provengan de dos terceras partes de los municipios, pues en un absurdo sería tanto como requerir que los votos de mayoría sólo pudieran darle a un candidato partidista el triunfo electoral cuando tuvieran origen en todos esos municipios, sin resultar válido cuando se concentren en algunos municipios o distritos.

Máxime que si bien podría ser racional exigir que los apoyos ciudadanos tuvieran origen en distintas demarcaciones de la entidad, para garantizar cierta pluralidad en la legitimidad del aspirante a candidato ciudadano, al exigirse en dos terceras partes de una entidad que tiene doscientos diecisiete municipios, en los que no todos tiene una relativa facilidad para alcanzarse, ello se traduce en una carga que puede considerarse excesiva, pues en dicho contexto el plazo para la obtención de las firmas también cobraría relevancia, de manera que evidentemente la obtención en dos terceras partes de los municipios o distritos, en el ejercicio de ponderación del caso, se traduce en un requisito indebido.

Además, otra razón por la que las porciones normativas en cuestión, resultan inconstitucionales, se deriva de que el requisito de respaldo para conseguir una candidatura independiente en un porcentaje determinado en cada uno de los municipios de las dos terceras partes de la entidad, es desproporcionado al compararse con el porcentaje exigido para la constitución de un partido político.

Lo anterior, porque a las organizaciones de ciudadanos que deseen convertirse en partidos políticos, la legislación electoral en análisis les impone requisitos que resultan menos gravosos en relación al tema en cuestión.

*Ello, porque a los partidos les exige que el número de afiliados que participaron en las asambleas (constitutivas para alcanzar el registro como partido político), **en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o demarcación**, en cambio la relación de apoyos para un candidato independiente en ningún caso la relación de los ciudadanos **por municipio podrá ser menor al dos por ciento** del listado que le corresponda.*

De ahí que la exigencia impugnada pierda todo equilibrio, traduciéndose en un requisito desproporcionado que lejos de maximizar el derecho y permitir su ejercicio equitativo de los ciudadanos que buscan ser candidatos independientes, implica una barrera que no alcanza justificación alguna.

Incluso, tales exigencias evidentemente no resultan idóneas, porque existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina representatividad en el Estado que se pretende gobernar, como es la primera parte de la porción normativa que válidamente exige un porcentaje.

*Por tanto, las porciones normativas que exigen que las manifestaciones de apoyo a los candidatos independientes deben ser de afiliados **en dos terceras partes de los municipios de la entidad federativa y en un porcentaje mínimo determinado**, constituyen condiciones que restringen de manera innecesaria el derecho político electoral de participación política de quienes aspiren a obtener una candidatura sin partido, para el cargo de Gobernador.”(TEPJF, 2016ah)*

Con base en lo expresado, se determinó inaplicar lo relativo a los márgenes de distribución del correspondiente respaldo ciudadano.

4.2.21.2.3.2 Caso de Ricardo Jiménez Hernández (efecto inter comunis).

El 4 de marzo de 2016, el ciudadano Ricardo Jiménez Hernández, con el carácter de aspirante a candidato independiente al cargo de gobernador, presentó un recurso de apelación ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en contra de la omisión de sesionar para efectos de eliminar el requisito previsto en el artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del Código Electoral local que había sido declarado inaplicable en el juicio SUP-JDC-705/2016.

El 12 de marzo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral local dio respuesta al ciudadano, en el sentido de que lo resuelto en el juicio ciudadano

federal sólo aplicaba a favor de Ana Teresa Aranda Orozco; contra esta determinación, también presentó recurso de apelación.

Los dos recursos de apelación fueron resueltos por el Tribunal Electoral local en forma acumulada el 19 de marzo de 2016, en el sentido de sobreseer en el primero —por haber quedado sin materia— y confirmar la respuesta que le fue dada por la autoridad electoral local.

En contra de esta determinación, el inconforme promovió juicio ciudadano federal, el cual se radicó con el número de expediente SUP-JDC-1191/2016 ante la Sala Superior del TEPJF, la cual en sentencia del 30 de marzo de 2016 determinó que los efectos de la sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-705/2016 debían hacerse extensivos al impugnante, así como a los demás aspirantes que se encontraran en la misma situación jurídica, en virtud de que, de considerarse que la inaplicación decretada en aquella sentencia sólo procediera respecto de la parte promovente, se produciría una vulneración a otros principios y derechos fundamentales como son los de igualdad y no discriminación, lo que se traduciría en una afectación a los derechos de los demás aspirantes a la candidatura independiente, dado que a éstos se les exigirían mayores requisitos para la obtención de su registro, poniéndolos en un contexto de desigualdad frente a la ciudadana que había accionado en el otro juicio.

En consecuencia, la Sala Superior determinó que la autoridad electoral, al momento de realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos exigibles a los aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura del Estado de Puebla, tomara en consideración la no exigibilidad de lo previsto en el artículo 201 quater, fracción I, inciso a) del Código de Instituciones y Procesos Electorales de esa entidad federativa (TEPJF, 2016ai).

4.2.21.2.3.3 Caso de Ana Teresa Aranda Orozco (2)

El 8 de abril de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla determinó negar a Ana Teresa Aranda Orozco su registro para participar como

candidata independiente a la gubernatura de esa entidad, entre otras cuestiones, por no haber alcanzado el 3% de apoyos ciudadanos exigido por la normatividad aplicable.¹³⁰

La ciudadana en mención interpuso juicio federal ciudadano del cual conoció la Sala Superior en el caso SUP-JDC-1505/2016, en cuya sentencia, dictada el 15 de abril de 2016, determinó sustancialmente, que la autoridad dejó en estado de indefensión a la aspirante porque no precisó las cédulas de apoyo que tenían inconsistencias, siendo que las detectadas en la verificación de los apoyos ciudadanos debían hacerse del conocimiento de los aspirantes de manera clara y objetiva, a fin de garantizar el derecho a la garantía de audiencia, con el propósito de que se encuentren en aptitud de subsanarlas dentro del plazo previsto para ello. Además, determinó que el acuerdo era contradictorio al establecer que se habían descontado firmas que podrían no corresponder a la persona a la que se le atribuye el apoyo, a partir de la verificación visual realizada por personal que no es experto, cuestión que no debió llevar a la invalidación de los apoyos cuestionados, sino a que se evidenciara tal circunstancia y se diera oportunidad de aclararla.

Conforme a lo anterior y tomando en cuenta que la propia autoridad previamente había considerado como válidos 137,216 registros que eran suficientes para cumplir el requisito del 3% de apoyos ciudadanos,¹³¹ la Sala Superior determinó que debía tenerse por cumplido el requisito del porcentaje y otorgarse a la ciudadana Ana Teresa Aranda Orozco el registro como candidata independiente a Gobernadora (TEPJF, 2016aj).

¹³⁰ También se adujo por la autoridad electoral como causa de negativa del registro la inelegibilidad de Ana Teresa Aranda Orozco por haber sido dirigente de un partido político, cuestión a la que no se aludirá por no ser materia de la presente investigación.

¹³¹ El listado nominal del Estado de Puebla con corte al 15 de diciembre de 2015 era de 4,213,193 ciudadanos, por lo que el 3% equivalía a 126,395.

4.2.21.2.3.4 Caso de Ricardo Jiménez Hernández (2)

Por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla del 2 de abril de 2016, se negó al ciudadano Ricardo Jiménez Hernández, específicamente por no haber alcanzado el número requerido de cédulas de apoyo ciudadano válidas.

El aspirante interpuso recurso de apelación, pero posteriormente desistió de aquél, para acudir *per saltum* al juicio federal ciudadano, el cual se radicó ante la Sala Superior con el expediente SUP-JDC-1527/2016, resuelto mediante sentencia del 20 de abril de 2016, en la que examinó, entre otras cuestiones, la regularidad constitucional y convencional del requisito relativo al porcentaje de apoyo ciudadano requerido para obtener el registro (3%), concluyendo que la medida legislativa cumplía con el test de proporcionalidad en tanto que: (i) la norma tenía un fin legítimo en tanto que permitía garantizar que todos los contendientes acrediten que cuentan con el respaldo de una base ciudadana que los presenta como una auténtica posibilidad de contender y se evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad; (ii) el porcentaje establecido está estrechamente vinculado con la finalidad constitucionalmente imperiosa; y (iii) el requisito no es desproporcionado, ya que no se traduce en una barrera infranqueable para ejercer el derecho a ser votado, ni impide que la ciudadanía pueda gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad.

Así mismo, la Sala Superior mencionó que el 3% había sido validado en diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³² y consideró que en el caso no era aplicable el estándar internacional conocido como buena

¹³² La sentencia alude a las acciones de inconstitucionalidad 49/2014 y acumuladas (Sonora), 43/2014 y acumuladas (Guanajuato), 42/2014 y acumuladas (Michoacán), 38/2014 y acumuladas (Nuevo León), 45/2014 y acumuladas (Distrito Federal), 32/2014 y acumulada (Colima), 39/2014 y sus acumuladas (Morelos), 40/2014 y sus acumuladas (San Luis Potosí) y 35/2014 y sus acumuladas (Chiapas).

práctica democrática del 1% referido por la Comisión de Venecia.¹³³ Como consecuencia de lo anterior y dado que también se estimaron infundados otros agravios presentados por el impugnante, se concluyó que lo procedente era confirmar la negativa de registro de su candidatura independiente.

4.2.21.2.3.5 Caso de Enrique Cárdenas Sánchez

El 1 de diciembre de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla emitió el *Acuerdo por el que se aprobaron los Lineamientos para las y los aspirantes a las candidaturas independientes para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018* y, en la misma fecha, se emitió la convocatoria respectiva.

En contra de los lineamientos y la convocatoria antes señalados, el ciudadano Enrique Cárdenas Sánchez promovió, *per saltum*, juicio ciudadano federal al que se asignó el número de expediente SUP-JDC-1136/2017, el cual fue reencauzado a medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, quien en su oportunidad, confirmó en sus términos los actos impugnados.

El ciudadano mencionado promovió de nueva cuenta juicio ciudadano federal, el cual se radicó con el número SUP-JDC-1163/2017 y fue resuelto por la Sala Superior el 3 de enero de 2018. En la demanda, el impugnante pretendía que se inaplicaran los requisitos consistentes en no haber sido militante, afiliado o su equivalente, de un partido político y que las firmas de apoyo estuvieran integradas, por lo menos, con las dos terceras partes de los municipios que componen la entidad, sin que en ningún caso la relación de ciudadanos por municipio pudiera ser menor al 2% del listado correspondiente; ello, siguiendo los criterios establecidos por la propia Sala Superior en el juicio SUP-JDC-705/2016.

En la sentencia dictada el 3 de enero de 2018, la Sala Superior, reiterando las consideraciones que expresó en el juicio aludido, concluyó la inaplicación del

¹³³ La Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa formuló voto particular en el que sostuvo que en el caso era aplicable el estándar establecido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado por la Comisión de Venecia.

artículo 201 quater, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla, en las porciones normativas que establecen que la firma con el porcentaje de apoyos ciudadanos deberá estar integrada por electores de, por lo menos, dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y la que dispone que, en ningún caso, la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al 2 por ciento del listado que le corresponda (TEPJF, 2018r).

4.2.21.2.3.6 Casos de Israel Jesús Ramos González y Enrique Cárdenas Sánchez

Los días 18 y 22 de enero de 2018, los ciudadanos Israel Jesús Ramos González y Enrique Cárdenas Sánchez solicitaron al Instituto Electoral del Estado de Puebla, la ampliación del plazo previsto en la ley, para la obtención del apoyo ciudadano.

El Instituto Electoral local contestó a los solicitantes que no podía ampliarse el plazo, debido a la imposibilidad jurídica y material, por lo que, inconformes con ello, los ciudadanos referidos promovieron sendos recursos de apelación que fueron resueltos por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla en el sentido de confirmar la negativa de ampliación del plazo.

Ambos ciudadanos acudieron a la jurisdicción federal a través de los juicios ciudadanos SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018, los cuales fueron resueltos en forma acumulada el 26 de febrero de 2018, en el sentido de revocar las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral local, declarar la inaplicación del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad federativa y ordenó al Consejo Electoral del Instituto Electoral local que otorgara a todos los aspirantes a candidaturas independientes al cargo de Gobernador una ampliación de treinta días más para recabar los apoyos ciudadanos.

Para arribar a esa conclusión la Sala Superior aplicó un test de proporcionalidad, cuyas consideraciones torales son las siguientes:

“Al respecto, esta Sala Superior advierte que la porción normativa que se analiza, en una primera lectura, no se aprecia que de forma evidente sea contraria a la Constitución, porque sólo establece un requisito temporal que

busca que participen como candidatos independientes aquellos que, en el plazo de treinta días, demuestren que tienen cierto respaldo y alguna posibilidad real ser electos, lo cual en un primer momento se podría considerar como una instrumentación legal que atiende a un fin legítimo.

Esto es, se puede considerar que la norma tiene un fin legítimo, pues el requisito de acreditar un porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo que contengan las firmas de los ciudadanos como expresión de la voluntad de apoyo a un aspirante a candidato a Gobernador es idóneo para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acrediten que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por partidos políticos, a fin de evitar la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en términos reales en una contienda electoral.

Sin embargo, para esta Sala Superior la porción normativa en examen no supera la evaluación de proporcionalidad, si se toma en cuenta que los aspirantes a una candidatura independiente en el plazo de treinta días deben recabar el 3% de apoyos ciudadanos del listado nominal; que en el caso concreto, dicho porcentaje equivale a 132,552 firmas, a través de una aplicación electrónica cuyo funcionamiento implica la necesidad de utilizar un promedio de cuatro minutos para el procesamiento de cada apoyo ciudadano.

En efecto, el inconforme en su demanda se duele del plazo tan reducido para obtener y presentar las firmas de los ciudadanos que respalden su candidatura independiente. Además, expresa que se está ante un plazo reducido no sólo porque es alto el número de firmas que debe recabar en el periodo de treinta días, sino que el uso de la aplicación electrónica a través de la cual se obtienen tales apoyos tiene inconsistencias.

[...]

Como se puede apreciar, el elevado número de personas inscritas en el listado nominal determina que el 3% de ese universo sea una cantidad considerable de apoyos ciudadanos que impacta en el plazo de treinta días que la ley otorga.

Las circunstancias a las que se ha hecho referencia son suficientes para demostrar que en el caso existen elementos en los autos para determinar que el plazo de treinta días que la porción normativa en examen concede para la obtención de las firmas de apoyo ciudadano necesarias para respaldar una candidatura independiente a la gubernatura del estado de Puebla no es proporcional ni razonable, pues -en conjunto- el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, el plazo para su obtención, así como el tamaño del listado en el estado de Puebla obstaculizan dicha postulación.

Aunado a lo anterior, es necesario tener en consideración que los aspirantes a candidaturas independientes no tienen acceso a financiamiento público o tiempos en radio y televisión lo que dificulta aún más la obtención de apoyo ciudadano actuando bajo circunstancias tan restrictivas como las que se analizan.

Lo anterior no prejuzga que en todos los casos y bajo otras circunstancias, tales elementos necesariamente podrían obstaculizar alcanzar los requisitos necesarios para obtener el registro a candidaturas independientes, pues el estudio debe circunscribirse al caso concreto.

Al respecto, se debe mencionar que en el estado que guarda actualmente el proceso electoral en curso en Puebla, cualquier ampliación del plazo para recabar firmas de apoyo debe ser también razonable, debido a las etapas que se deben desahogar en el desarrollo de dicho proceso, entre las que se encuentran la de validación de los apoyos obtenidos por los aspirantes, su posibilidad de impugnación, la fiscalización de los recursos utilizados, el registro de las candidaturas y las subsecuentes etapas. Sin embargo, es claro que el plazo de treinta días que la ley otorga es insuficiente para la obtención de las firmas de apoyo, por lo que debe ser ampliado en la medida que las circunstancias y los demás plazos y etapas del proceso electoral en curso lo permitan.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que esta Sala Superior al resolver el SUP-JDC- 705-2016 determinó que el plazo de treinta días establecido por la legislatura era “racional”.

Esto es así, ya que en sentido estricto, en ese precedente no se analizó en sus méritos la razonabilidad del plazo, sino que, la afirmación que se hizo tangencialmente, en el contexto de estudiar un agravio relativo a la falta de exhaustividad. Además, es un examen que este órgano jurisdiccional federal, en aquel caso, no podía realizar a priori, sin contar con los elementos que ahora ofrece el impugnante.

A partir de lo expuesto se considera que se debe inaplicar la porción normativa del artículo 201 Ter, apartado c, fracción IV, inciso b), de la Ley Electoral Local, que fija el plazo de treinta días para recabar el apoyo ciudadano a los aspirantes a Candidatos independientes a la Gubernatura de Puebla, porque limita injustificadamente el derecho al sufragio previsto por el artículo 35 de carta magna. (TEPJF, 2018s)

4.2.21.2.3.7 Caso de Ángeles Navarro Rueda y otros

El 27 de enero de 2018, la ciudadana Ángeles Navarro Rueda presentó ante el Instituto Electoral del Estado de Puebla solicitud de ampliación del plazo de 30 días

para recabar el apoyo ciudadano y la disminución del porcentaje de firmas exigidas para su registro como candidata independiente a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Puebla, Puebla.

El Instituto Electoral local respondió a la solicitante en el sentido de no atender de manera favorable su petición; dicha determinación fue impugnada ante el Tribunal Electoral local que la confirmó y en contra de esa resolución, la interesada promovió juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, con el número de expediente SCM-JDC-75/2018.

En la sentencia fechada el 8 de marzo de 2018, la Sala Regional determinó inaplicar al caso concreto la porción normativa contenida en el artículo 201, Quater, fracción I, inciso c), del código de elecciones local, en el que se exige el tres por ciento de apoyo ciudadano, debiendo aplicar en el caso un porcentaje del 1%, así como otorgar a la actora un periodo adicional de 10 días para la recolección de los apoyos ciudadanos.

En su análisis, la Sala Regional Ciudad de México, aplicó un test de proporcionalidad, en el que estimó que la norma que establece el porcentaje cumplía con la característica de tener un fin legítimo, al encaminarse a demostrar que quien se postule en una candidatura independiente cuenta con una auténtica posibilidad de participar en la contienda electoral, impidiendo así la participación de un sinnúmero de ciudadanos. Igualmente, consideró que la norma cumplía con el principio de idoneidad, en tanto podía advertirse que contribuía en algún modo a lograr la finalidad constitucionalmente válida.

Por lo que hace a la necesidad, ese órgano jurisdiccional concluyó que no estaba satisfecho, en tanto existían otras medidas menos gravosas para la intervención del derecho fundamental a ser votado, realizando para tal efecto un ejercicio comparativo entre distintas normativas aplicadas en ciudades con poblaciones similares¹³⁴, del que resultó que en el caso a estudio, correspondiente

¹³⁴ Para hacer la comparación, la Sala Regional utilizó datos de las ciudades de León, Guanajuato; Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; y la Delegación Iztapalapa en la Ciudad de México.

al Municipio de Puebla, el equivalente en firmas requeridas era muy superior al de las otras ciudades, a saber, 37,786 contra 16,181 en el caso que le seguía y, que al tomar en cuenta el plazo para recabarlos, se tenía un promedio de 1,251 firmas diarias para Puebla, en tanto que para León, Guanajuato eran 359; para Monterrey, Nuevo León 346; para Guadalajara, Jalisco, 309; y para Iztapalapa, en la Ciudad de México, 239.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, la Sala Regional consideró que tampoco se cumplía, en tanto que la medida legislativa exigía una acreditación de una representatividad muy elevada para poder participar y, al mismo tiempo, inhibía y obstaculizaba gravemente la materialización de una candidatura independiente, de modo que para que exista un derecho efectivo a ser votado en el sistema de candidaturas independientes, es necesario que se asuma una actitud facilitadora y que no se impongan limitaciones no razonables que impidan el óptimo desarrollo del sistema, lo que se traduce en la obligación para los órganos estatales de eliminar las barreras innecesarias que podrían restar eficacia al derecho de ser votado por esa vía.

Es de destacarse que la Sala Regional aludió a los distintos precedentes en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior habían validado la aplicación del porcentaje del 3%;¹³⁵ sin embargo, explica que los casos se han referido al porcentaje de apoyo ciudadano para gubernaturas y, en el caso a estudio, la actora realizó planteamientos, en forma particular, sobre la relación de firmas, el plazo para recabarlas, el número de personas que integran la lista nominal del Municipio y, la pretensión específica de postularse como candidata independiente al Ayuntamiento de Puebla.

¹³⁵ En la sentencia se citan los casos de las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León); 49/2014 y su acumulada 82/2014 (Sonora); 65/2014 y su acumulada 81/2014 (Guerrero); 43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014 (Guanajuato); 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015 (Tamaulipas) y 88/2015 y acumuladas (Puebla); así como las sentencias dictadas por la Sala Superior en los juicios SUP-JDC-1509/2016 (Hidalgo), SUP-JDC-1251/2016 (Veracruz), SUP-JDC-1527/2016 (Puebla) y SUP-JDC-1/2016 (Tlaxcala).

Por último, a efecto de sustituir la norma inaplicada, la Sala Regional acudió al parámetro establecido en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia, esto es, requerir el 1% de apoyo de los ciudadanos que integren el listado nominal y, adicionalmente, otorgar un plazo de 10 días adicionales para recabar el respaldo, a fin de que el número de firmas diarias requeridas se ajustara a 310, esto es, cercano al de las otras ciudades analizadas (TEPJF, 2018t).

La resolución de la Sala Regional fue impugnada por el Partido Compromiso por Puebla a través del recurso de reconsideración SUP-REC-82/2018, mismo que fue resuelto por la Sala Superior en sesión del 15 de marzo de 2018 en el sentido de confirmar la determinación cuestionada (TEPJF, 2018u).

4.2.22 Querétaro

4.2.22.1 Primera etapa

4.2.22.1.1 Reformas constitucional y legal

La reforma constitucional en materia de candidaturas independientes en el Estado de Querétaro data del 20 de septiembre de 2013, fecha en que se publicó el Decreto de reforma al artículo 7 que quedó redactado en los términos siguientes (Congreso del Estado de Querétaro, 2013):

Artículo 7. La soberanía del (...)

Los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación ciudadana en la vida democrática del Estado.

Los ciudadanos podrán ejercer sus derechos político electorales a través de los partidos políticos o por sí mismos y mediante los procesos electorales.

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral para todos los cargos de elección popular, corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que de manera independiente cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

La ley regulará (...)

La reforma legal subsecuente tuvo lugar con la publicación el 29 de junio de 2014 del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Querétaro, cuyas normas sobre el respaldo a las candidaturas independientes fueron las siguientes (Congreso del Estado de Querétaro, 2014):

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2.5% de ciudadanos registrados en el LNE que corresponda del último corte del año anterior al de la elección	222, f. I.
	Diputados de MR		
	Planillas de Ayuntamientos y Juntas Auxiliares		
Distribución	Gobernador	El 2.5% deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado	222. f. III
	Diputados de MR	No indica distribución	
	Integrantes de Ayuntamientos		
Plazo	Gobernador	La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá en las mismas fechas previstas para las precampañas de los partidos políticos	214, p. primero, en relación con el 106, p. sexto
	Diputados de MR	El periodo de precampañas tendrá una duración de hasta treinta días naturales, las (sic) cuales deberán iniciar entre el doce y el quince de febrero del año de la elección	
	Integrantes de Ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	220, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado, así como su clave de elector.	219

4.2.22.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto de reforma a la Constitución Política del Estado de Querétaro del 20 de septiembre de 2013, no fue cuestionado a través de acción de inconstitucionalidad alguna.

Por su parte, el Decreto de reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Querétaro del 29 de junio de 2014 fue impugnado mediante las acciones de inconstitucionalidad 41/2014, 62/2014 y 70/2014 promovidas por los partidos políticos Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y Acción Nacional. En ninguna, se presentaron conceptos de invalidez relacionados con el tema de las candidaturas independientes (SCJN, 2014n).¹³⁶

4.2.22.1.3 Casos contenciosos

4.2.22.1.3.1 Caso de Rolando Augusto Ruiz Hernández

El 28 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro emitió la *Convocatoria y los Lineamientos relativos al registro de candidaturas independientes para el proceso electoral ordinario 2014-2015*, los cuales fueron impugnados por Rolando Augusto Ruiz Hernández mediante recurso de apelación que, inicialmente, el Tribunal Electoral local desechó de plano por extemporaneidad y, posteriormente, admitido en virtud de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el expediente SUP-JDC-369/2015, dictada el 28 de enero de 2015.

Contra la resolución de fondo dictada por el tribunal estatal, Rolando Augusto Ruiz Hernández cuestionó, entre otros temas, el que los *Lineamientos y la Convocatoria* lo obligaran a obtener el 2.5% de la lista nominal de respaldo ciudadano con firmas en cada circunscripción distrital del Estado, lo cual fue declarado infundado por dicha instancia jurisdiccional.

Inconforme, interpuso juicio ciudadano federal, el cual se radicó en la Sala Superior del TEPJF con el número SUP-JDC-548/2015 y se resolvió el 4 de marzo de 2015, en el sentido de confirmar los actos reclamados.

¹³⁶ En la sentencia respectiva dictada el 2 de octubre de 2014 también se da cuenta de la acción de inconstitucionalidad 53/2014 promovida por el Partido Acción Nacional contra el Decreto de reforma al artículo 7° de la Constitución Política del Estado de Querétaro publicada el 26 de junio de 2014, la cual, por no versar sobre el tema de las candidaturas independientes no fue relacionada en el apartado anterior.

Respecto del porcentaje de apoyo ciudadano, la Sala Superior determinó que el 2.5% establecido en las fracciones I y III del artículo 222 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, no violaba disposiciones constitucionales o convencionales, expresando al efecto entre otros argumentos, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación había estimado que la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario contaba con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, así como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

Así mismo, indicó que el Alto Tribunal había reconocido la constitucionalidad de porcentajes superiores al establecido en Querétaro,¹³⁷ y que el respaldo ciudadano exigido en los términos de la distribución requerida, tiene como razón fundamental de ser, acreditar que todos los contendientes de los procesos electorales cuentan con el apoyo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por los partidos políticos, lo que resultaba acorde con los principios y valores de toda competencia democrática (TEPJF, 2015p).

4.2.22.1.3.2 Casos de Rolando Augusto Ruiz Hernández y otros

Rolando Augusto Ruiz Hernández, Alicia Colchado Ariza, José Manuel Farca Sultán, Eduardo Miguel Sánchez Yáñez y Alberto Marroquín Espinoza impugnaron ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, el Acuerdo emitido el 29 de enero de 2015, por el que el Consejo General del Instituto Electoral de ese Estado aprobó los formatos para el registro de las manifestaciones de respaldo para los cargos de Gobernador, miembros de los Ayuntamientos y Diputados por el principio de

¹³⁷ Se refiere al 3% estimado válido en las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas (Nuevo León), 49/2014 (Sonora), 65/2014 (Guerrero), 43/2014 y sus acumuladas (Guanajuato) y 56/2014 y su acumulada (Estado de México).

mayoría relativa, en el proceso electoral ordinario 2014-2015; ello, por considerar, entre otras cuestiones, que debía inaplicarse el porcentaje de apoyo ciudadano exigido en el artículo 222, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral de esa entidad federativa, ya que era excesivo requerir en los formatos de apoyo ciudadano que se indicara el domicilio de quienes apoyaran a los candidatos independientes.

Los juicios respectivos fueron desechados de plano por el Tribunal electoral local, porque los consideró extemporáneos; inconformes con tal determinación, los ciudadanos presentaron conjuntamente demanda de juicio ciudadano ante la autoridad jurisdiccional federal, la cual quedó radicada en la Sala Superior del TEPJF con el expediente SUP-JDC-838/2015.

En la sentencia correspondiente, dictada el 1 de abril de 2015, la Sala Superior determinó que fue incorrecto el desechamiento decretado por la instancia local y, en plenitud de jurisdicción, examinó los motivos de inconformidad, destacándose, por lo que se refiere a los temas materia de la presente investigación, respecto de la solicitud de inaplicación del porcentaje de apoyos ciudadanos, que operaba la eficacia refleja de la cosa juzgada, dado que el tema ya había sido abordado y resuelto en el juicio ciudadano SUP-JDC-548/2015.

Tocante a la inclusión del domicilio en los formatos de apoyo ciudadano, la Sala Superior estimó que tal medida no superaba el test de proporcionalidad, ya que si bien tenía una finalidad constitucionalmente válida, lo cierto es que no satisfacía el principio de idoneidad, ya que esta información, por sí misma, no se dirigía a obtener un fin legítimo a la luz de la Constitución General, como pudiera ser determinar la certeza de que una persona, efectivamente, estaba brindando el apoyo al aspirante a candidato independiente y, tampoco se satisfacía el principio de necesidad, porque la medida adoptada no era la más favorable al derecho humano de ser votado entre otras alternativas posibles, dado que los propios formatos señalaban como requisitos el nombre del ciudadano que brinda el apoyo, así como la clave de elector, de tal forma que la autoridad administrativa electoral tenía la posibilidad de verificar la veracidad del respaldo que obtenga una candidatura independiente, a través del cruce que efectuara de los datos asentados

en el padrón electoral con la clave de elector que se registre en el formato, el cual, además, debe ir firmado por quien lo suscribe.

Por ende, se consideró que no era necesario la inclusión de todos los datos que integran el domicilio de los ciudadanos que brindan su apoyo; y, finalmente, tampoco se satisfacía el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que el requisito impuesto colocaba al aspirante en la dinámica de pedir a los que le manifestaran su apoyo, que proporcionaran un dato resguardado por la Ley Federal de Protección de Datos Personales, lo que hacía patente que no era la medida que menos restringía el derecho humano.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Superior ordenó excluir de los formatos el dato del domicilio de los ciudadanos que otorgaran su apoyo y, por consiguiente, determinó reponer a los impugnantes el tiempo que suspendieron sus actividades tendientes a obtener el respaldo ciudadano, sin exceder los plazos que restara a cada uno de ellos (TEPJF, 2015q).¹³⁸

En una cadena impugnativa diversa, el ciudadano Apolinar Ramírez Vega, formuló planteamientos similares que fueron sometidos a la jurisdicción de la Sala Regional Monterrey a través del juicio ciudadano SM-JDC-326/2015, el cual fue resuelto siguiendo los criterios adoptados por la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-838/2015 antes detallado (TEPJF, 2015r).

4.2.22.2 Segunda etapa

4.2.22.2.1 Reforma legal

El 1 de junio de 2017, se publicó el Decreto por el que se expidió la nueva Ley Electoral del Estado de Querétaro que sustituyó a la ley del mismo nombre del 5 de diciembre de 1996 (Congreso del Estado de Querétaro, 2017).

¹³⁸ El anterior criterio quedó recogido en la Tesis LXVII/2015 de rubro: "CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL REQUISITO DE INCLUIR EL DOMICILIO DE LAS PERSONAS EN EL FORMATO DE APOYO CIUDADANO, FALTA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL."

Las disposiciones que regulan la obtención de respaldos ciudadanos para las candidaturas independientes, prácticamente quedaron igual que en la normativa procedente, con excepción del porcentaje de apoyos requeridos que pasó de 2.5% al 2% para todos los cargos, con lo que, ya con la modificación del articulado, quedaron en la forma siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de ciudadanos registrados en el LNE que corresponda del último corte del año anterior al de la elección	195, f. I.
	Diputados de MR		
	Planillas de Ayuntamientos y Juntas Auxiliares		
Distribución	Gobernador	El 2% deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado	195. f. III
	Diputados de MR	No indica distribución	
	Integrantes de Ayuntamientos		
Plazo	Gobernador	La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará y concluirá en las mismas fechas previstas para las precampañas de los partidos políticos.	188, p. primero, en relación con el 99, p. quinto
	Diputados de MR	El periodo de precampañas podrá iniciar a partir del quince de noviembre que corresponda al proceso electoral, tendrá una duración continua de hasta 30 días naturales y su desarrollo tendrá como límite el último día de febrero	
	Integrantes de Ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	193, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el formato correspondiente que para tal efecto apruebe el Consejo General y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado, así como su clave de elector	192

4.2.22.2 Acciones de inconstitucionalidad

El decreto de expedición de la Ley Electoral del Estado de Querétaro del 1 de junio de 2017 fue impugnado mediante la acción de inconstitucionalidad 52/2017

promovida por el Partido del Trabajo, en la que no se formularon conceptos de invalidez relacionados con las normas sobre candidaturas independientes (SCJN, 2017f, p. 2).

4.2.23 Quintana Roo

4.2.23.1 Primera etapa

4.2.23.1.1 Reformas constitucional y legal (2012)

Quintana Roo fue la primera entidad federativa en que entraron en vigor las modificaciones a su marco constitucional y legal para permitir las candidaturas independientes, conforme a lo mandado por la reforma a la Constitución Federal del 9 de agosto de 2012.¹³⁹

El 22 de noviembre de 2012, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el Decreto número 170 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Quintana Roo (XIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2012a).

A fin de incorporar las candidaturas independientes, se modificó la fracción II del artículo 41, para reconocer el derecho de los ciudadanos a solicitar su registro de manera independiente, en los términos siguientes:

Artículo 41. (...)

I. (...)

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.

¹³⁹ El Estado de Durango había reformado su Constitución el 27 de agosto de 2012, pero estableció un transitorio que pospuso la entrada en vigor de la reforma hasta el proceso electoral local de 2016.

El 7 de diciembre de 2012, se publicó el Decreto número 199 por el que se modificaron diversos artículos de la Ley Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Electoral, todos para el Estado de Quintana Roo (XIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2012b).

En esta reforma, se adicionó el Título Sexto a la Ley Electoral del Estado a fin de regular las candidaturas independientes, disponiendo respecto de los temas que atañen a la presente investigación, las reglas siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección	134, p. segundo, f. III
	Diputado MR		
Respaldo ciudadano	Ayuntamiento	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas	134, f. II
Distribución	Gobernador	Ese mismo (2%) o mayor porcentaje deberá estar distribuido en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado	134, p. segundo, f. IV
	Diputado MR	No señaló distribución	
	Planilla del Ayuntamiento	No señaló distribución	
Plazo	Gobernador	Del 28 de marzo al 17 de abril (21 días)	128, f. I
	Diputados de MR	Del 14 al 25 de abril (12 días)	128, f. III
	Ayuntamiento	Del 4 al 18 de abril (15 días)	128, f. II
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: I.... II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	133, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente.	132

4.2.23.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

Tanto el Decreto Número 170 de reforma a la constitución quintanarroense del 22 de noviembre de 2012 como el Decreto de reforma a diversos ordenamientos electorales del 7 de diciembre de ese mismo año, fueron impugnados mediante acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos Acción Nacional (67/2012), de la Revolución Democrática (68/2012) y del Trabajo (69/2012).

Ahora, por lo que hace al Decreto número 170, el Pleno de la Suprema Corte determinó su invalidez por existir violaciones formales al procedimiento de reformas a la Constitución local, específicamente, porque consideró indebido computar uno de los seis de diez votos de los cabildos municipales que fueron tomados en cuenta para la declaratoria de reforma constitucional. Al respecto, estimó que no debía tomarse en cuenta en el cómputo el voto del municipio de Felipe Carrillo Puerto, cuando había votado en contra de la reforma constitucional y, en consecuencia, no se alcanzaron los seis votos que se requerían, en términos de lo previsto en el artículo 164 de la Constitución del Estado de Quintana Roo que requiere que para efectos de la reforma a la Constitución local haya mayoría de votos de los Ayuntamientos del Estado.

Cabe precisar que, no obstante que se declaró la invalidez de la reforma constitucional antes mencionada, la cual, en consecuencia, eliminó del texto respectivo la referencia al derecho de los ciudadanos quintanarroenses a solicitar su registro como candidatos independientes, la Suprema Corte no hizo extensivo el efecto de invalidez al Decreto 199 de reformas a diversos ordenamientos electorales fechados el 7 de diciembre de 2012, porque dicho Decreto siguió su propio proceso legislativo y porque:

“(…) en la medida en la que el Congreso del Estado de Quintana Roo adecuó su legislación secundaria cumple con lo ordenado directamente por el Poder Reformador de la Constitución Federal, máxime que con ello desarrolla la regulación legal de un derecho político ya previsto en la Norma Suprema desde el nueve de agosto de dos mil doce y que se trata de un

procedimiento legislativo autónomo al procedimiento de reformas a la Constitución local” (SCJN, 2013, p. 87).

En lo referente a los temas materia de la presente investigación, los cuales fueron incluidos mediante la reforma del 7 de diciembre de 2012 a la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, el Pleno de la Suprema Corte estudió en el considerando octavo de la sentencia respectiva, el concepto de invalidez que denominó *“restricción a los ciudadanos a que se admita únicamente a un candidato, fórmula o planilla independientes y obligación de los candidatos ciudadanos de participar en un proceso de selección previo con la finalidad de obtener el 2% del respaldo ciudadano del total del padrón en la demarcación”*, en el que, de manera general, los partidos impugnantes (de sostenían la invalidez de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, en la porción que establecía un procedimiento para admitir únicamente a un candidato, fórmula o planilla independientes para la elección de gobernador, de diputado y ayuntamiento, sujetando al aspirante a la obtención de, por lo menos, el 2% del voto de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.

Sobre este aspecto, la Sala Superior en la opinión SUP-OP-12/2012 del 3 de enero de 2013, consideró que la medida legislativa no superaba los principios contenidos en el test de proporcionalidad porque, por una parte, se contraponía a la finalidad de la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, al disponer que sólo podría ser registrado como candidato independiente aquel que hubiese obtenido el mayor número de apoyos, lo cual, en lugar de favorecer la participación ciudadana, beneficiaba al sistema de partidos, en la medida en que únicamente un candidato independiente podría contender; la restricción tampoco era idónea, porque limitaba tanto la participación de los candidatos independientes como las opciones políticas que pudieran tener los electores; igualmente, no era necesaria en la medida en que no se justificaba la intervención en el derecho fundamental y no se limitaba a lo objetivamente necesario, al establecer un requisito adicional para obtener el registro; y no era una medida proporcional porque los perjuicios ocasionados se estimaban desproporcionados respecto del objetivo que se pretendía, ya que no se estaba favoreciendo la posibilidad de que los candidatos independientes participaran en la elección (TEPJF, 2013d).

En el estudio respectivo, la Suprema Corte se pronunció de fondo sobre los temas relativos a que solo se admitiera un candidato independiente por cargo y a que los aspirantes estaban obligados a participar en un proceso de precampaña y poder recibir aportaciones; respecto del primero de estos tópicos, sostuvo la validez de la medida legislativa, en los términos siguientes:

“(...) las legislaturas locales tienen libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, pero a la vez, también se puede constatar que esa libertad no es absoluta dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la propia Constitución.

En este sentido, el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado Mexicano es federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

El artículo 124 de la Constitución prevé que las entidades federativas tienen libertad legislativa para regular aquellas situaciones que no están reservadas a la Federación, siempre que con ello no se vulnere o se restrinjan derechos y obligaciones establecidas en la Ley Fundamental.

En lo concerniente al derecho a ser candidato independiente, en principio, no se advierte condicionante que se imponga a las legislaturas locales, dado que el artículo 35 de la Constitución que reconoce dicho derecho político, no prevé una base específica. Incluso, el propio precepto expresamente señala que la práctica de dicho derecho se ejerce en los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, con lo que expresamente se autoriza a las legislaturas a regular las condiciones relativas a su ejercicio.

Por su parte, como ya se dijo el artículo 116, fracción IV, tampoco establece alguna base o directriz específica en torno al tema.

De lo anterior se sigue que las legislaturas locales, ciertamente, tienen amplia libertad para emitir las normas en torno al ejercicio del derecho a ser votado como candidato ciudadano independiente, sin que estén vinculadas a seguir un modelo concreto, en la inteligencia de que, como cualquier derecho, esa libertad de regulación de los Congresos de las entidades federativas no es ilimitada y absoluta.

En ese orden de ideas, se estima que no le asiste la razón a los accionantes, al sostener que resulta inconstitucional el que los aspirantes a candidatos tengan la oportunidad de realizar actos de promoción ante la ciudadanía para buscar el apoyo para ser registrado candidato. Lo anterior, porque se trata de una medida que tiende a garantizar el ejercicio efectivo del derecho

a ser votado como candidato independiente, siempre bajo la consideración de que conservará intacto su derecho a expresarse y dar a conocer su oferta política, la cual es consustancial a su condición de ser, finalmente, un candidato ciudadano conocido por el electorado.

En ese tenor, si bien la figura de elección interna de candidatos conocida y regulada legalmente como precampaña electoral, en principio únicamente aplica al sistema de partidos políticos, ello no excluye la posibilidad de que el Legislador local establezca las reglas necesarias y conducentes para que las candidaturas independientes que, en su caso, puedan surgir de procesos previos de selección entre aspirantes ciudadanos como una cuestión que corresponderá determinar al Congreso local atendiendo precisamente a las necesidades sociales y al desarrollo democrático del país.” (SCJN, 2013, pp. 109–111)

Sin embargo, al final del mismo considerando octavo de la sentencia en comento, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de diversas porciones normativas de las fracciones II, III y IV del artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, conforme a las razones que se transcriben a continuación (el resaltado corresponde al original):

*Por otra parte, en la propuesta sometida a la alta consideración del Tribunal Pleno se declaraba **la invalidez de toda la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral que señala: “De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones válidas.”** De la fracción III del propio precepto en la porción normativa que señala: **“de por lo menos el dos por ciento”**. Y de la fracción IV del precepto en comento, el tramo normativo atinente a: **“el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”**.*

No obstante, no se alcanzó la mayoría calificada de ocho votos necesaria para invalidar las porciones normativas del artículo 134, por lo que el Tribunal Pleno en términos de lo previsto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, determinó desestimar las presentes acciones de inconstitucionalidad.

En relación con la propuesta de declarar la invalidez de la fracción II del artículo 134 de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo, 8 de los señores Ministros votaron su validez, emitidos por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo

Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza y 3 votos en favor de la propuesta original de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero y Pérez Dayán.

Por lo que hace a la fracción III del artículo 134 de la Ley Electoral en cita, hubo mayoría de 6 votos por su validez, por parte de los señores Ministros, Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza y 5 votos por la propuesta original de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero y Pérez Dayán.

Por último, en relación con la fracción IV del citado artículo 134, por lo que se refiere al porcentaje de 2%, hubo una mayoría de 6 votos por su validez; asimismo en lo atinente a la distribución de los porcentajes, 7 votaron por la validez, emitidos por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (voto con el proyecto en lo referente al porcentaje de 2% pero no en cuanto a su distribución), Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández y Presidente Silva Meza; 4 votaron a favor de la propuesta original, en este sentido los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero y Pérez Dayán.

Ahora bien, la declaratoria de desestimación se sustenta en las razones siguientes:

El artículo 59 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución, previene que “En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título (III), en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.” El artículo 73 de este Título señala que “Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.” El artículo 41, en sus fracciones III y V, dispone que “Las sentencias deberán contener: [...] III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados. [...] V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados y, en su caso, la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; [...]” Por otra parte, el artículo 72 del propio ordenamiento establece que “Las resoluciones de la Suprema Corte sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaron por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimará la acción ejercida y ordenará el archivo del asunto.” Esta disposición reproduce lo establecido por el párrafo quinto del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal.

En ese orden del análisis concatenado de los dispositivos transcritos se sigue que al presentarse en el caso la hipótesis descrita de una resolución que no alcanzó la mayoría exigida para invalidar la norma, debe realizarse, en un punto resolutive de la sentencia la declaración plenaria de la

desestimación de la acción, sirviendo estas consideraciones como sustento. (SCJN, 2013, pp. 115–117) [Los resaltados son propios de esta investigación]

Como resultado de todo lo anterior, pervivió el modelo a partir del cual ocuparía la candidatura independiente a cada cargo de elección popular, quien obtuviera el mayor número de respaldos ciudadanos.

4.2.23.1.3 Casos contenciosos

4.2.23.1.3.1 Impugnaciones presentadas por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional, así como por Armando Pérez

El 16 de marzo de 2013, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo emitió los *Lineamientos para el registro candidaturas independientes durante el proceso electoral local ordinario 2013* y aprobó la Convocatoria para el registro de dichas candidaturas.

Tanto los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional como el ciudadano Armando Pérez, impugnaron los lineamientos y la convocatoria referidos, a través de un juicio de revisión constitucional electoral y de un juicio ciudadano federal, respectivamente, los cuales se radicaron originalmente ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF con las claves SX-JRC-73/2013 y SX-JDC-122/2013. La Sala Superior determinó ejercer su facultad de atracción respecto de ambos juicios (TEPJF, 2013e) y los radicó con los números SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013.

Respecto de los temas en estudio en la presente investigación, solamente presentó motivos de agravio el ciudadano Armando Pérez, los cuales hizo consistir, esencialmente, en que:

- a) la inaplicación de la norma que establecía que en términos del artículo 134, segundo párrafo, fracciones II y III, de la Ley Electoral de Quintana Roo únicamente tendría el derecho a registrarse como candidato independiente quien superando el dos por ciento mínimo de apoyo, cuente

con el mayor número de manifestaciones válidas, porque aun cuando era razonable exigir un apoyo determinado a fin de poder participar como candidato independiente, resultaba inadmisibile que a los candidatos independientes se les exigieran mayores requisitos que a los propios partidos políticos; y

- b) la inconstitucionalidad del artículo 134 de la Ley Electoral de Quintana Roo, por generar categorías de ciudadanos ya que únicamente uno de los ciudadanos que alcancen el porcentaje mínimo de apoyo obtendría el derecho a registrarse como candidato independiente.¹⁴⁰

Al emitir la sentencia correspondiente el 22 de abril de 2013, respecto de la inaplicación de la fracción II, del artículo 134, de la Ley Electoral de Quintana Roo, en el que se establecía que solo el aspirante con el mayor número de apoyos obtendría el registro, la Sala Superior consideró el agravio inoperante, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con mayoría de ocho ministros, había votado por la validez de ese precepto al analizar la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

Por lo que se refiere a la fracción III del artículo 134 de la misma Ley, en lo relativo al porcentaje de apoyo exigido para obtener el registro, al no haber tenido lugar un pronunciamiento de fondo, la Sala Superior sí entró a su estudio de fondo, concluyendo que no había lugar a su inaplicación, expresando sucintamente, que el requisito de cumplir con el umbral de dos por ciento, correspondía racionalmente al ámbito de autonomía de las entidades federativas y que era conforme a derecho, que la ley electoral exigiera parámetros mínimos de apoyo ciudadano porque, precisamente, a través del cumplimiento de ese y otros requisitos, la autoridad electoral puede hacer operativo el sistema electoral, evitando trastornos al mismo

¹⁴⁰ Los motivos de disenso de los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional no se expondrán, en virtud de que versaron sobre temas ajenos a la investigación (limitar el papel de los partidos políticos a ser observadores en el proceso de verificación de apoyos ciudadanos a candidatos independientes y permitir participar a éstos en condiciones de inequidad respecto de los candidatos de partidos políticos).

al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo.

Así mismo, la Sala Superior argumentó que diversos países exigían que para participar como candidato independiente debían recolectarse firmas en porcentajes que oscilaban del uno al cinco por ciento de los electores de cada distrito o demarcación, o en su caso, desde cien firmas hasta cinco mil firmas, y estimó razonable el porcentaje del dos por ciento a partir de su comparación con otros parámetros establecidos en la normatividad electoral para otros efectos, como son, entre otros, el porcentaje para participar en la asignación de diputados de representación proporcional, el requerido para que un partido conserve su registro como partido político estatal o la acreditación como partido político nacional o el necesario para acceder a las prerrogativas que otorga la ley; además, consideró que las cantidades de apoyos requeridos, a partir de los datos del padrón electoral del Estado de Quintana Roo, no constituían cantidades irracionales o desproporcionadas pues implicaban un rango de apoyos ciudadanos de entre 1,075 y 1,585 en los 15 distritos electorales del Estado (TEPJF, 2013f).¹⁴¹

4.2.23.2 Segunda etapa

4.2.23.2.1 Reforma legal

El 11 de noviembre de 2015, se publicó el Decreto número 344 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (XIV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2015). Entre las disposiciones modificadas, se encontraba el artículo 128 en sus fracciones I, II y III, lo que implicó una disminución en los plazos para recabar los apoyos ciudadanos para candidatos independientes a la gubernatura y a los ayuntamientos; así como el artículo 134, párrafo segundo,

¹⁴¹ El criterio sostenido en este medio de impugnación se recogió en la Tesis XXV/2013, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES PROPORCIONAL Y RAZONABLE EXIGIR A LOS ASPIRANTES A DIPUTADOS EL DOS POR CIENTO DE APOYO EN LA DEMARCACIÓN PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO).”

fracciones III y IV, que elevó de 2% a 3% el porcentaje de apoyos ciudadanos requerido para obtener el registro de la candidatura independiente a la gubernatura.

Las normas modificadas quedaron en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de diciembre del año previo al de la elección	134, p. segundo, f. III
	Diputado MR		
Respaldo ciudadano	Ayuntamiento	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas	134, f. II
Distribución	Gobernador	Ese mismo (3%) o mayor porcentaje deberá estar distribuido en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado	134, p. segundo, f. IV
	Diputado MR	No señaló distribución	
	Planilla del Ayuntamiento	No señaló distribución	
Plazo	Gobernador	Del 28 de febrero al 17 de marzo (18 días)	128, f. I
	Diputados de MR	Del 14 al 25 de marzo (12 días)	128, f. III
	Ayuntamiento	Del 8 al 21 de marzo (14 días)	128, f. II
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: I.... II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	133, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente.	132

4.2.23.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra de la reforma a la Ley Electoral de Quintana Roo del 11 de noviembre de 2015, los partidos políticos Movimiento Ciudadano, de la Revolución Democrática, Nueva Alianza, MORENA y Acción Nacional interpusieron las acciones de

inconstitucionalidad 129/2015, 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

Respecto a los temas abordados en la presente investigación, los partidos accionantes presentaron conceptos de invalidez en contra de los preceptos siguientes:

- Movimiento Ciudadano impugnó el artículo 134, fracción IV, por considerar excesiva el requisito de que el respaldo ciudadano al aspirante a candidato independiente al cargo de Gobernador, deba estar distribuido en todos los distritos del Estado. Asimismo, expresó que el Congreso local se extralimitó y aumentó los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en condiciones de igualdad con los partidos políticos, particularmente, en los porcentajes de respaldo y el plazo tan reducido para presentar las firmas requeridas, lo que afirmó se traduce en una excesiva reglamentación que no cumple con los principios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad, haciendo nugatorio el derecho a ser votado con la figura de candidatura independiente.
- El Partido de la Revolución Democrática cuestionó el artículo 132, párrafo primero, fracción III, porque no se otorga la protección más amplia del derecho a ser votado, además de que se vulneran los principios de certeza y objetividad en materia electoral, al exigir a los ciudadanos que apoyen a un aspirante a candidato independiente a gobernador, a presentar sus manifestaciones de respaldo en las sedes de los consejos que correspondan a su domicilio, esto es, comparecer personalmente en los inmuebles destinados para tal efecto con su credencial para votar vigente, a fin de ratificar su firma, lo cual es excesivo, desproporcionado e irracional. También controversió el artículo 134, fracción IV, por considerar inconstitucional que se exija que el respaldo ciudadano al aspirante a candidato independiente a gobernador tenga que distribuirse en un mismo o mayor grado en todos los distritos electorales en que se divide el Estado; además que se extralimita al aumentar los requisitos para que los

ciudadanos que deseen participar como candidatos independientes puedan hacer en condiciones de equidad con sus contendientes.

- El Partido Acción Nacional combatió el contenido de los artículos 132, fracciones III, IV y V y 140, fracción IV,¹⁴² ya que imponen al aspirante a candidato independiente requisitos excesivos que implican una carga para quien pretenda participar para ser electo a un cargo de elección colocándolo en desventaja, en particular, por la obligación que se impone al ciudadano de acudir a las oficinas de las autoridades electorales a manifestar su respaldo para un aspirante.

La Sala Superior en la opinión SUP-OP-32/2015 consideró que era inconstitucional el requisito previsto en el artículo 132, fracción III, en el que se establecía que las manifestaciones de respaldo debían presentarse en las sedes de los consejos electorales que correspondan al domicilio de los ciudadanos, porque no satisfacía el principio de necesidad ya que no era la medida más favorable al derecho humano de ser votado, porque existían otros mecanismos menos lesivos tendentes a confirmar los identidad y los datos de quienes suscriban los apoyos al candidato independiente, así como tampoco satisfacía el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, porque generaba una afectación a los aspirantes al establecerse una exigencia adicional que haría más gravoso obtener el respaldo ciudadano.

Por otra parte, la Sala Superior también opinó que era excesivo el requisito de que el porcentaje de apoyo exigido para obtener la candidatura independiente (3%) estuviera distribuido en ese mismo o mayor porcentaje en todos los distritos del Estado para el caso de la elección de gobernador, porque restringía de manera innecesaria el derecho político de quienes aspiran a las candidaturas, en particular,

¹⁴² No se reproducen los argumentos con los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez del artículo 140, fracción IV, por no corresponder a la temática abordada en la presente investigación, sino a la relativa a la restricción de los aspirantes a candidatos independientes de haber sido miembro de las dirigencias o militante de algún partido político o candidato postulado por un partido político en los dos años anteriores a la elección.

porque existen otras alternativas para acreditar que se cuenta con una representatividad genuina en el Estado (TEPJF, 2015s).

Al pronunciarse sobre las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte determinó, respecto del artículo 132, fracción III, relativo a la obligación impuesta a los ciudadanos de acudir personalmente ante la autoridad electoral para manifestar su apoyo, desestimó el planteamiento, al no alcanzar una mayoría calificada (SCJN, 2016b, pp. 364–365). Finalmente, por lo que hace al artículo 134, fracción IV, el Pleno de la Suprema Corte determinó declarar la invalidez del precepto, conforme a las consideraciones siguientes:

“(...) las Legislaturas Locales tienen libertad configurativa para establecer los requisitos que deben cumplir los candidatos independientes para poder ser registrados para contender en un proceso electoral.

En este sentido, no existe un parámetro constitucional que permita determinar cuáles son los parámetros mínimos y máximos que deben cumplir los candidatos independientes. Asimismo, no les resultan aplicables los mismos requisitos exigidos a los partidos políticos de reciente formación, puesto que se trata de figuras con racionalidades y temporalidades distintas.

Las entidades federativas tienen un interés relevante en solicitar a los futuros candidatos que cuenten con un apoyo mínimo, a efecto de poder participar en el proceso electoral, puesto que no se quieren procesos electorales con candidaturas frívolas que sólo fragmentan la representación popular y complican innecesariamente las condiciones de administración de los procesos.

En este sentido, se debe entender que la regulación estatal debe garantizar la posibilidad de que exista la participación política de los candidatos independientes, siempre y cuando se demuestre que tienen un mínimo de representatividad.

Así, la constitucionalidad de los requisitos para los candidatos independientes se revisa en atención a que sean baremos que se encaminen a demostrar que el candidato cuenta con apoyo popular o que sean requisitos que pueden ser cumplidos de forma razonable por los candidatos.

En el caso concreto, tenemos una regla que obliga a que todo candidato independiente cuente con un mínimo de apoyo en todos los distritos electorales del Estado de Quintana Roo, cuestión que, si bien persigue la finalidad de garantizar su representatividad ante el electorado, también

constituye una medida desproporcionada que carece de justificación racional.

Se entiende que la presencia territorial puede ser un criterio de representatividad que permita determinar el apoyo popular que tiene un candidato independiente. No obstante, el criterio de presencia territorial absoluta de los candidatos independientes a Gobernador en todos los distritos electorales es irrazonable, puesto que es un baremo absoluto que sobrepasa la exigencia de demostrar que el candidato independiente cuente con un mínimo de apoyo popular. En este sentido, los requisitos de representatividad deben encaminarse a demostrar que existe un apoyo popular mínimo y no propiamente una presencia en todos los distritos electorales.

Asimismo, esta medida es de difícil o imposible cumplimiento para los candidatos independientes, en atención a las condiciones materiales de los mismos, así como a las condiciones geográficas y demográficas de cada uno de los distritos; sin que se advierta que la nueva medida legislativa sea una condición necesaria para adelantar el interés estatal de garantizar una ordenación mínima de la representación política y no proveer incentivos artificiales para la creación de un proceso electoral en el que se refleje una multitud fragmentada de intereses.

Por lo anterior, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo.” (SCJN, 2016b, pp. 366–368)

4.2.23.2.3 Asuntos contenciosos

4.2.23.2.3.1 Caso de Víctor Alberto Sumohano Ballados

En el contexto del proceso electoral ordinario local para la elección de diversos cargos públicos en el Estado de Quintana Roo del año 2016, el ciudadano Víctor Alberto Sumohano Ballados encabezó una planilla que solicitó su registro para participar como aspirantes a candidatos independientes a integrantes del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez.

Por acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa, aprobado el 26 de marzo de 2016, fue negado el registro a la planilla antes mencionada, debido a que no cumplió con el porcentaje de apoyo ciudadano requerido.

Contra esa determinación, el ciudadano promovió, *per saltum*, juicio federal ciudadano del cual conoció la Sala Regional Xalapa del TEPJF, mismo que se radicó con el número de expediente SX-JDC-116/2016.

En la sentencia emitida el 7 de abril de 2016, la instancia jurisdiccional determinó que se había violado la garantía de audiencia del impugnante, en tanto que no se le dio un plazo razonable, por no haber una previsión legal para subsanar omisiones o realizar manifestaciones o aclaraciones respecto de las manifestaciones que se consideraron nulas (4,452 de un total de 18,464). Así mismo, determinó que dado que la reposición del procedimiento implicaría una merma sustancial en el plazo para realizar campaña y que la planilla había acreditado un porcentaje de apoyos del 2.69%, lo que implicaba que el faltante para alcanzar el mínimo requerido por la norma era de 0.31%, lo conducente era tener por satisfecho el requisito del porcentaje de apoyo ciudadano local (TEPJF, 2016ak).

4.2.23.3 Tercera etapa

4.2.23.3.1 Reforma legal

Con fecha 21 de septiembre de 2017, fue publicado el Decreto número 97 por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo que sustituyó a la Ley Electoral de esa entidad federativa del 27 de agosto de 2002 (XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2017).

En este nuevo cuerpo legal, se modificó el porcentaje de apoyos requeridos para el registro que disminuyó a 1.5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral y se ampliaron los plazos para la obtención de dichos apoyos, homologándolos a los de las precampañas electorales, a la vez que se eliminó el requisito relativo a la obligación de los ciudadanos de comparecer personalmente a otorgar su apoyo ante la autoridad electoral:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	1.5% de ciudadanos registrados en el padrón electoral con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	106, p. segundo, f. III
	Diputado MR		
Respaldo ciudadano	Ayuntamiento	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquel que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas	106, p. segundo, f. II
Distribución	Gobernador	Ese mismo (1.5%) o mayor porcentaje deberá estar distribuido en la totalidad de los distritos electorales de los que se compone el Estado	106, p. segundo, f. IV
	Diputado MR	No señaló distribución	
	Planilla del Ayuntamiento	No señaló distribución	
Plazo	Gobernador	(98) La etapa de obtención del respaldo ciudadano durará el mismo tiempo que el periodo de campaña del cargo de elección al que se aspire.	98, p. primero en relación con el 270, f. I y II
	Diputados de MR	(270) Las precampañas darán inicio en la fecha que determine el Consejo General del Instituto Estatal:	
	Ayuntamiento	I. En el caso en que se renueve el cargo de Gobernador del Estado, no podrán durar más de sesenta días; y II. En el caso de la elección de diputados al Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos, no podrán durar más de treinta días	
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: II. Cuando un ciudadano haya presentado respaldo ciudadano en favor de más de un aspirante al mismo cargo de elección popular	105, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	El formato de las manifestaciones de respaldo que para tal efecto apruebe el Consejo General, contendrá como mínimo, el nombre, firma o huella dactilar, clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiesten su respaldo	101

4.2.23.3.2 Acciones de inconstitucionalidad

Diversos preceptos de la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Quintana Roo del 21 de septiembre de 2017 fueron impugnados a través de la acción de inconstitucionalidad 142/2017 promovida por el partido político MORENA.

Sin embargo, el partido impugnante no presentó conceptos de invalidez en contra de disposiciones relacionadas con las candidaturas independientes.¹⁴³

4.2.23.3.3 Casos contenciosos

4.2.23.3.3.1 Caso de Andrés Florentino Ruiz Morcillo

El 8 de marzo de 2018, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo declaró la improcedencia del derecho de los integrantes de la planilla encabezada por el ciudadano Andrés Florentino Ruiz Morcillo a ser registrados como candidatos independientes a la Presidencia Municipal de Othón P. Blanco. Ello, en virtud de que, no obstante que le fueron reconocidos 7,666 respaldos ciudadanos, equivalentes al 4.7% de la lista nominal, el registro de la candidatura se otorgó a otra planilla porque obtuvo más apoyos ciudadanos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 106, párrafo segundo, fracción II, de la ley electoral local.

Inconforme con lo anterior, dicho ciudadano presentó juicio ciudadano local, el cual fue resuelto por el Tribunal Electoral de Quintana Roo en el sentido de confirmar la negativa del registro; en contra de esa determinación, el aspirante interpuso juicio ciudadano federal, el cual se radicó ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el número SX-JDC-201/2018.

En la resolución emitida el 2 de mayo de 2018, la Sala Regional Xalapa determinó confirmar la resolución impugnada y, a tal efecto, examinó el precepto que establece que se otorgará el registro a la candidatura independiente a aquel que, de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtuviera el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas.

Entre sus razonamientos, la Sala Regional expuso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus

¹⁴³ En la demanda de acción de inconstitucionalidad también se impugnaron los Decretos 96 y 100 por los que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos preceptos de la Constitución local y de la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respectivamente.

acumuladas, examinó el contenido del artículo 134 de la ley electoral local abrogada que era del mismo contenido que el artículo 106 de la ley electoral vigente en esa entidad federativa, determinando que los órganos legislativos locales tenían libertad configurativa, sin que estuvieran vinculadas a seguir un modelo concreto y, por lo que hace al sistema que permite el registro de un solo candidato independiente por cada cargo de elección popular, no era limitante del derecho político, sino que permitía a quien aspirara a contender por un cargo público, contar con un respaldo significativo de la población, a efecto de que su participación se diera en condiciones de equidad y competitividad electoral frente a los candidatos de partidos políticos.

Por consiguiente, concluyó que el poder legislativo del Estado de Quintana Roo actuó conforme a la libertad de configuración de que goza, ya que previó un mecanismo que no limita el ejercicio del derecho político, sino que permite a quien aspira a contender por un cargo público, contar con un respaldo significativo de la población y que su participación se dé en condiciones de equidad electoral (TEPJF, 2018v).

En contra de la determinación de la Sala Regional, el ciudadano en cita interpuso recurso de reconsideración el cual fue radicado ante la Sala Superior del propio Tribunal Electoral, con el número SUP-REC-233/2018, quien lo desechó de plano por considerar que no se reunía alguno de los supuestos de procedencia previstos en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (TEPJF, 2018w).

4.2.24 San Luis Potosí

4.2.24.1 Primera etapa

4.2.24.1.1 Reformas constitucional y legal

La reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí para reconocer el derecho de los ciudadanos potosinos a registrarse como candidatos independientes, se publicó el 26 de junio de 2014, lo cual se llevó a cabo

mediante la adición de un párrafo a la fracción II del artículo 26 (Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 2014a):

Artículo 26. *Son prerrogativas de los ciudadanos potosinos:*

I. (...)

II. (...)

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;

III. a IV. (...)

Posteriormente, el 30 de junio de 2014, se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que abrogó al ordenamiento homónimo del 29 de junio de 2011 (Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 2014b). Las disposiciones sobre respaldo ciudadano a las candidaturas independientes quedaron configuradas en la forma siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de ciudadanos inscritos en el LNE con corte al mes de septiembre del año previo al de la elección	237, p. segundo, f. I
	Diputado MR		
	Ayuntamiento		
		(...) solamente se podrá registrar solo (sic) un aspirante a candidato que de manera individual haya obtenido el mayor número de manifestaciones de respaldo válidas por tipo de elección	237, p. segundo, f. I, in fine
Distribución	Gobernador	No señala distribución	
	Diputado MR		
	Planilla del Ayuntamiento		
Plazo	Gobernador	La etapa de obtención del respaldo ciudadano para cualquier cargo al que se aspire, se realizará a partir del primero de diciembre del año anterior a la elección, de acuerdo a las fechas que determine el Consejo, sin que pueda durar más de 60 días para Gobernador, ni más de 40 para diputados y ayuntamientos	232, p. primero
	Diputados de MR		
	Ayuntamiento		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a favor de dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	236, f. II

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente en los domicilios oficiales de las Comisiones Distritales, o Comités Municipales Electorales, con su credencial para votar vigente, y atender a las siguientes reglas: I. Las manifestaciones de respaldo se requisitarán en el momento de su entrega en el formato correspondiente, que para tal efecto apruebe el Pleno del Consejo, y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado, debiendo anexarse a la misma la copia por ambos lados de su credencial para votar con fotografía; II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen, y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos, coaliciones o alianzas partidarias y aquéllos que los propios aspirantes decidan acreditar;	235, p. primero y f. I y II

4.2.24.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto que expidió la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, fue impugnado mediante las acciones de inconstitucionalidad 40/2014, 64/2014 y 80/2014 interpuestas por los partidos Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Acción Nacional, respectivamente.

En relación con los tópicos de la presente investigación, únicamente el partido político Movimiento Ciudadano formuló conceptos de invalidez en contra de los preceptos siguientes:

- El artículo 237, párrafos primero y segundo y fracción II, porque se coarta el derecho de ser votado de los candidatos independientes, ya que el artículo 35, fracción II constitucional otorga ese derecho a los ciudadanos sin condicionar el número de ciudadanos que puedan hacerlo bajo esa modalidad y sin que se desprenda alguna prohibición expresa que limite el acceso al cargo de ciudadanos por dicha vía.

- El mismo artículo 237 en su fracción II, porque establece el 2% como mínimo de firmas de respaldo para todas las elecciones, medida que es excesiva y desproporcional, además que no es conforme para asegurar la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales.
- El numeral 235, fracción I, es inconstitucional porque dispone que los ciudadanos que decidan apoyar a un aspirante a candidato independiente, deben comparecer personalmente ante las autoridades electorales, medida que resulta desproporcional, irracional e innecesaria.
- Los plazos establecidos en el artículo 232, párrafo primero no son idóneos ni razonables, en cuanto obstaculizan la promoción y garantía del voto activo y pasivo de una candidatura independiente, porque se establece que los plazos para la obtención del respaldo ciudadano serán de acuerdo con las fechas que determine el Consejo, con lo que violenta el principio de certeza que debe regir en materia electoral.
- El artículo 236, fracciones I, II y III son inconstitucionales pues de manera arbitraria la autoridad será quien decida cómo será computada la manifestación de voluntad, pudiendo decretarlas nulas, cuando lo correcto es que se requiera al ciudadano para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Al examinar la constitucionalidad del artículo 237, específicamente, lo relativo al porcentaje de apoyos ciudadanos exigidos para la obtención del registro como candidato independiente, el Pleno de la Suprema Corte, reconoció su validez, al tenor de los argumentos siguientes:

“(...) por disposición expresa de la Constitución General de la República, los estados se encuentran facultados para legislar en torno a las candidaturas independientes, cuando menos, respecto de los tópicos antes referidos (bases y requisitos para solicitar su registro con tal carácter, y régimen relativo a su postulación, registro, derechos y obligaciones), tarea en la que gozan de una importante libertad configurativa, que deben desarrollar

atentos a las bases establecidas en la Constitución Federal y leyes generales en la materia.

Ahora bien, en ejercicio de la potestad antes mencionada, el Legislador de San Luis Potosí reguló las candidaturas independientes dentro del nuevo Código Electoral del Estado, ahora impugnado, en el Título Séptimo, denominado “De las candidaturas independientes” (artículos 221 al 274), estableciendo sus disposiciones preliminares así como lo atinente al proceso de selección, al registro, las prerrogativas, derechos y obligaciones, y sobre la fiscalización.

En cuanto al punto que se analiza, y como ya lo resolvió este Tribunal Pleno, al conocer de la diversa acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014, el porcentaje cuestionado se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, ...) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

En efecto, el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

En esta medida, en ejercicio de su libertad de configuración, el Poder Legislativo de San Luis Potosí consideró que el porcentaje mencionado dentro del precepto que ahora se combate era el indicado para conseguir la finalidad apuntada en párrafos precedentes, por lo que debe concluirse la validez del artículo controvertido.

Estableciendo en dicho presente además que tal exigencia no implica una limitación al ejercicio del derecho que les asiste a quienes aspiran a ser candidatos independientes, sino que, por el contrario, garantiza que tal derecho pueda desarrollarse de manera efectiva en tanto que, se insiste, la finalidad de establecer la exigencia de un porcentaje de apoyo se encuentra encaminada a acreditar que hay un sector de la población a la que, en principio, le simpatiza la posibilidad de ser representada por el candidato

independiente de que se trate, lo que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor.” (SCJN, 2014o, pp. 214–216)

Sin embargo, respecto del artículo 237 en la parte que establece que sólo podrá registrarse como candidato independiente el aspirante que de manera individual haya obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo, el Pleno de la Suprema Corte desestimó la acción de inconstitucionalidad, al no haberse obtenido la votación calificada de ocho votos para declarar su invalidez, como se proponía en el proyecto (SCJN, 2014o, p. 219).¹⁴⁴

En lo relativo al artículo 235, fracción I, en el que se establece que los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán comparecer personalmente ante las autoridades electorales, llenar el formato aprobado por el Consejo electoral y anexar copia de su credencial para votar con fotografía, el Pleno de la Suprema Corte avaló su validez, expresando al efecto los argumentos siguientes:

“(…) es infundado dicho concepto de invalidez, toda vez que, como estableció este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, contrario a lo señalado por el accionante, el requisito de que quien decida apoyar a un candidato independiente deberá presentar copia de su credencial de elector, es razonable, en tanto que tiene el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor.

Ello, pues resultaría absurdo hacerlo ante la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

Por tanto, la exigencia establecida en el numeral combatido no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, resulta indispensable garantizar, tanto al interesado como a la ciudadanía, así como a los demás contendientes, que la incorporación

¹⁴⁴ Votaron por la invalidez los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alberto Pérez Dayán y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas; en contra de la invalidez lo hicieron los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales.

de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección, dada la abundancia de pruebas en ese sentido y la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

A lo anterior, debe agregarse que el requisito en comento no es excesivamente gravoso, pues el ciudadano que posea su credencial para votar y decida manifestar su apoyo a algún aspirante a candidato independiente, de manera fácil e inmediata podrá obtener una copia de dicho documento para presentarlo ante la autoridad correspondiente.

Por las razones apuntadas, se reconoce la validez del artículo 235, de la Ley Electoral del Estado.” (SCJN, 2014o, pp. 231–232)231-

Por lo que toca al artículo 232, párrafo primero, la Suprema Corte encontró fundado que quedara al arbitrio del Consejo del Instituto Electoral local establecer los plazos para la obtención de los apoyos ciudadanos y, por tanto, declaró la invalidez de las porciones normativas respectivas, conforme a los argumentos siguientes:

“(…) la porción normativa impugnada vulnera el principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 116, fracción IV, constitucional, al dejar al arbitrio del Consejo Estatal Electoral el establecimiento del plazo para obtener el apoyo ciudadano, en tanto que, si bien, prevé el máximo de su duración, no así, el mínimo, situación que genera incertidumbre en el proceso de selección de candidatos independientes.

Dicha situación ciertamente vulnera el principio de certeza que debe regir en materia electoral, pues, si bien, establece como tope, que la duración del plazo no sea mayor a 60 días para el caso de Gobernador, ni de 40 días para el caso de diputados y ayuntamientos, lo cierto es que no establece un mínimo, por lo que, tomando en cuenta que durante el plazo que eventualmente se establezca deben implementarse las actividades necesarias para obtener el apoyo ciudadano, y dicha cuestión, implica la puesta en marcha de los mecanismos mediante los cuales se recabarán tales respaldos, es innegable la necesidad de establecer un plazo determinado y razonable para tal efecto, cuestión que no se surte en el caso, al no haber la certeza de que contará con un mínimo de días para llevar a cabo esta etapa del proceso de selección de candidatos independientes.

En esas condiciones, pudiera darse el caso, de que el Consejo Electoral, fije una fecha dentro de los parámetros señalados por la norma combatida (a partir del primero de diciembre y sin que exceda 60 días para el caso de Gobernador y de 40 días para el caso de diputados y ayuntamientos), pero que no permita, obtener el respaldo ciudadano por su brevedad, para llevar

a cabo de manera eficaz las tareas tendentes a recabar el respaldo ciudadano, con lo cual, dicha medida sería legítima pero ineficaz.

Este Pleno considera indispensable, para efectos de certeza, que la Legislatura local sujete el plazo de referencia a una temporalidad determinada que permita obtener el respaldo ciudadano, y que haga congruente dicha etapa con el proceso comicial del Estado.

Por tales motivos, es inconstitucional el numeral 232, en la porción normativa que se impugna, al dejar al arbitrio del Consejo determinar el plazo para obtener el respaldo del apoyo ciudadano, pues, dicha situación provoca incertidumbre e indubitablemente transgrede el derecho al voto pasivo en el caso de los candidatos independientes, máxime que la obtención del dos por ciento del mencionado respaldo, es un requisito para obtener el registro como candidato independiente.

Por tanto, procede declarar la invalidez del artículo 232, párrafo primero, en las porciones que indican: “sin que pueda durar más” y “ni más”.

En consecuencia, el numeral impugnado deberá leerse de la siguiente manera:

ARTÍCULO 232. La etapa de obtención del respaldo ciudadano para cualquier cargo al que se aspire, se realizará a partir del primero de diciembre del año anterior a la elección, de acuerdo a las fechas que determine el Consejo, de 60 días para Gobernador, de 40 para diputados y ayuntamientos.” (SCJN, 2014o, pp. 234–236)

Por último, la Suprema Corte sostuvo, en lo concerniente a los respaldos ciudadanos otorgados, la validez de las fracciones I, II y III del artículo 236, al tenor de las consideraciones siguientes:

“(...) el artículo 236 fracciones I, II y III, impugnado, en cuanto prevé los supuestos en los que el apoyo ciudadano es susceptible de ser anulado, de ninguna manera se contrapone con lo establecido en la fracción III del artículo 35 constitucional federal, pues, este último reconoce el derecho de libre asociación política, al cual de ninguna manera se relaciona con la manifestación del apoyo ciudadano a candidatos independientes, por lo que dicho planteamiento resulta inatendible.

Por otro lado, respecto del argumento relativo a que el precepto normativo que se analiza, es excesivo y desproporcional al no requerir al ciudadano para que manifieste lo que a su derecho convenga y dejar al arbitrio de la autoridad determinar la nulidad de su voto, se estima que es infundado por los siguientes motivos:

En primer lugar, no debe perderse de vista que la finalidad del establecimiento de dichos supuestos de nulidad, es contabilizar de manera certera el porcentaje de apoyo que reunió un determinado aspirante a candidato independiente, pues, a partir de dicho resultado, podrá determinarse si el postulante cumplió con el porcentaje previsto por la Ley Electoral como requisito para obtener su registro, en ese sentido, se estima que la medida persigue un fin legítimo.

Por otra parte, debe tenerse presente que el cómputo del apoyo ciudadano debe llevarse a cabo dentro de una temporalidad determinada al constituir una parte que a su vez integra una etapa del proceso de selección en conjunto de candidatos independientes, en ese sentido, establecer supuestos de nulidad para los casos en que dichos apoyos no cuenten con los requisitos establecidos en la propia ley de que se trata, contribuye a incrementar la eficacia que debe prevalecer en el desarrollo de la etapa indicada.

Por el contrario, se estima que llamar al ciudadano a que manifieste lo que a su derecho convenga cuando su manifestación encuadre en los supuestos de nulidad señalados, como lo sugiere el promovente, representaría una tarea desmedida que obstaculizaría en mayor medida el conteo efectivo de los mismos.

Además, es obligación del ciudadano conocer las reglas a las cuales deben ceñirse para ejercer efectivamente el derecho que le otorga el artículo en análisis.

En esa medida, el alegato relativo a que el supuesto de nulidad dispuesto en la fracción III del artículo 236 viola el derecho de audiencia, también es infundado, pues, dicha fracción se refiere a los requisitos que debe cubrir el ciudadano para hacer efectivo su apoyo, mismos que son imprescindibles para identificar en nombre de quién se manifiesta un determinado respaldo y para verificar si dicha manifestación es auténtica, o válida según la inscripción del ciudadano en el listado nominal, pues sin tales requisitos no es posible identificar al sujeto que emite el apoyo, con lo cual ni siquiera se puede determinar a quién se le estaría negando el derecho de audiencia.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo 236, fracciones I, II y III, de la Ley Electoral en análisis.

A la misma conclusión arribó este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.” (SCJN, 2014o, pp. 239–241)

4.2.24.1.3 Casos contenciosos

4.2.24.1.3.1 Casos de Enrique Suárez del Real Díaz de León

El ciudadano Enrique Suárez del Real Díaz de León, ostentando el carácter de aspirante a candidato independiente a Gobernador de San Luis Potosí, solicitó al Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa, la entrega de 40,000 formatos para recabar el respaldo ciudadano y la ampliación del plazo para su obtención hasta el último día del mes de febrero de 2015.

La autoridad electoral local dio respuesta negativa a ambas peticiones en virtud de que, por una parte, el artículo 232 de la Ley Electoral del Estado establece que las acciones para la obtención del respaldo ciudadano deberían estar financiadas por los propios aspirantes y, por otra parte, el mismo artículo en su primer párrafo señalaba que la etapa de obtención del respaldo ciudadano para cualquier cargo, se realizará a partir del primero de diciembre del año anterior a la elección, de acuerdo a las fechas que determine el Consejo sin que puedan durar más de 60 días para Gobernador ni más de 40 para diputados y ayuntamientos.

El interesado impugnó la respuesta ante el Tribunal electoral local, que la confirmó en sus términos porque respecto del otorgamiento de los formatos no había norma que permitiera entregar recursos a los aspirantes a candidaturas independientes y, respecto a la ampliación del plazo, la impugnación resultaba extemporánea; contra esta determinación promovió juicio ciudadano federal del que conoció la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-56/2015, quien confirmó lo resuelto por el Tribunal local (TEPJF, 2015t).

En otra cadena impugnativa diversa, Enrique Suárez del Real Díaz de León impugnó ante el Tribunal Electoral local el acuerdo del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí por el que se le negó el registro como candidato independiente al cargo de Gobernador, en virtud de no haber alcanzado el mínimo de respaldo ciudadano exigido en la legislación de esa entidad federativa (2%). En su medio de impugnación hizo valer, que el requisito del 2% era contrario a los derechos

humanos por ser excesivo e impedir el acceso de los aspirantes al cargo en cuestión y que, aun cuando no alcanzó el porcentaje mínimo requerido, debió otorgársele el registro por ser el aspirante que obtuvo el mayor número de apoyos. Ambos argumentos fueron desestimados por el Tribunal Electoral local.

En contra de lo anterior, el aspirante a candidato independiente promovió juicio ciudadano federal que se radicó ante la Sala Superior con el número de expediente SUP-JDC-906/2015. En la sentencia dictada el 6 de mayo de 2015, se determinó confirmar lo resuelto en la instancia local, considerando que, el porcentaje ciudadano exigido para obtener el registro, el impugnante no controvertió los argumentos del Tribunal Electoral local, además de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2014 y acumuladas, había determinado que la porción normativa que exige el 2% de respaldo ciudadano era conforme a la norma fundamental; y, en lo referente a que debió otorgársele el registro por haber sido el aspirante con el mayor número de apoyos ciudadanos, implicaba una interpretación que se apartaba del principio *pro persona*, porque este principio implica preferir entre varios significados el que le favorezca y, lo que en realidad pretendía era, privar de efectos a la norma que exige que tendrán derecho a registrarse los candidatos independientes que hayan obtenido como mínimo el 2% del respaldo ciudadano, la cual se había reconocido como válida (TEPJF, 2015u).

4.2.24.2 Segunda etapa

4.2.24.2.1 Reforma legal

El 31 de mayo de 2017, se publicó el Decreto de reforma y adiciones a la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (Sexagésima Primera Legislatura del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 2017). En lo relativo a los temas materia de análisis, se modificaron los artículos 232, párrafo primero, y 235, párrafo primero, fracciones I y II, de todo lo cual sobresale que, en el caso del primero de los numerales citados, el texto quedó prácticamente en los mismos términos que se encontraba previamente, sin que se hubiera modificado conforme a lo indicado en

la sentencia de la acción de Inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas, en el sentido de que no quedara al arbitrio de la autoridad electoral administrativa, la fijación de los plazos para la obtención del respaldo ciudadano.

Con tales modificaciones, el tema en estudio quedó en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de ciudadanos inscritos en el LNE con corte al mes de septiembre del año previo al de la elección	237, p. segundo, f. I
	Diputado MR		
Respaldo ciudadano	Ayuntamiento	(…) solamente se podrá registrar solo (sic) un aspirante a candidato que de manera individual haya obtenido el mayor número de manifestaciones de respaldo válidas por tipo de elección	237, p. segundo, f. I, in fine
Distribución	Gobernador	No señala distribución	
	Diputado MR		
	Planilla del Ayuntamiento		
Plazo	Gobernador	La etapa de obtención del respaldo ciudadano para cualquier cargo al que se aspire, se realizará a partir del uno de diciembre del año anterior a la elección, de acuerdo a las fechas que determine el Consejo, sin que pueda durar más de sesenta días para Gobernador, ni más de cuarenta días para diputados y ayuntamientos	232, p. primero
	Diputados de MR		
	Ayuntamiento		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos: II. Cuando se hayan expedido por la misma persona a favor de dos o más aspirantes al mismo cargo de elección popular	236, f. II
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Los ciudadanos que decidan apoyar a un determinado aspirante a candidato independiente deberán cumplir con lo siguiente: I. Hacer la manifestación de respaldo, la que se requisitará en el momento de su entrega en el formato correspondiente, que para tal efecto apruebe el Pleno del Consejo, y contendrán la firma o huella del ciudadano directamente interesado, debiendo anexarse a la misma la copia por ambos lados de su credencial para votar con fotografía; II. La recepción de las manifestaciones se hará ante la presencia de los funcionarios electorales que al efecto se designen, y de los representantes que, en su caso, designen los partidos políticos, coaliciones o alianzas partidarias, y aquellos que los propios aspirantes decidan acreditar, sin que se requiera la comparecencia personal del ciudadano que exprese su	235, p. primero y f. I y II

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		apoyo a un determinado aspirante a candidato independiente	

4.2.24.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto de reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí del 31 de mayo de 2017, fue controvertido por medio de diversas acciones de inconstitucionalidad por el partido político nacional MORENA (54/2017 y 55/2017) y por el partido político local Conciencia Popular (77/2017). En ninguna, se formularon conceptos de invalidez relacionados con las candidaturas independientes (SCJN, 2017g).

4.2.24.2.3 Casos contenciosos

4.2.24.2.3.1 Casos de Jesús Monsiváis Cerda y de Leonardo Vinaja Vázquez

El 14 de marzo de 2018, el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí, emitió la declaratoria del aspirante único que tendría derecho a solicitar su registro como candidato independiente al cargo de Diputado por el principio de mayoría relativa para el sexto distrito electoral local, por haber obtenido el mayor número de apoyos ciudadanos válidos.

El ciudadano Jesús Monsiváis Cerda, quien participó como aspirante a la candidatura independiente en el distrito mencionado, se inconformó a través de un juicio ciudadano local en el que planteó la inconstitucionalidad del artículo 237, fracción II, de la ley electoral de la entidad; dicho juicio se resolvió por el Tribunal Electoral de San Luis Potosí en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado y declarar la constitucionalidad del precepto mencionado.

Inconforme con lo anterior, Jesús Monsiváis Cerda interpuso juicio ciudadano federal, del cual conoció la Sala Regional Monterrey a través del expediente SM-JDC-185/2018 el cual fue resuelto el 13 de abril de 2018 en el sentido de confirmar la sentencia del Tribunal electoral local.

La Sala Regional sostuvo que la decisión de la autoridad jurisdiccional fue correcta porque se basó en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado en el sentido de validar las candidaturas independientes únicas al decidir la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas, decisión que al haber sido aprobada por ocho ministros constituía jurisprudencia vinculatoria para la Sala Regional y, además, la Sala Superior ya se había pronunciado en el sentido de convalidar las candidaturas independientes únicas al resolver los casos planteados en los juicios SUP-JRC-39/2013 (Quintana Roo) y SUP-JDC-1165/2017 (Tabasco) en los que se analizaron preceptos similares al cuestionado por el actor respecto del Estado de San Luis Potosí (TEPJF, 2018x).

Posteriormente, la sentencia de la Sala Regional fue impugnada mediante recurso de reconsideración que se radicó con el número SUP-REC-135/2018 ante la Sala Superior, la cual consideró inoperantes los agravios del actor porque reprodujo lo alegado en la instancia previa (TEPJF, 2018y).

En otro asunto, la Sala Regional Monterrey sostuvo el mismo criterio que en el caso antes reseñado en el juicio ciudadano federal SM-JDC-216/2018 resuelto el 20 de abril de 2018 promovido por el ciudadano Leonardo Vinaja Vázquez, a quien se le negó el registro como candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Mexquitic de Carmona, debido a que otro aspirante obtuvo un mayor número de apoyos ciudadanos válidos (TEPJF, 2018z).

Además, el ciudadano también promovió recurso de reconsideración el cual se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-REC-200/2018, determinando dicha instancia desecharlo de plano por considerar que no se satisfacía alguno de los supuestos de procedencia previstos en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (TEPJF, 2018aa).

4.2.25 Sinaloa

4.2.25.1 Reformas constitucional y legal

La reforma constitucional en el Estado de Sinaloa para la inclusión de las candidaturas independientes data del 1 de junio de 2015 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 2015a). A tal efecto, se reformaron la fracción II del artículo 10 y los párrafos décimo primero y décimo tercero, del artículo 14, cuyo texto modificado dicta:

Artículo 10. *Son derechos del ciudadano sinaloense:*

I. (...)

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 ley de la materia.*

Artículo 14. (...)

Párrafos primero al décimo (...)

Los ciudadanos sinaloenses que participen como candidatos sin la intermediación de un partido político, tendrán derecho a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus campañas políticas, en los términos y condiciones que establezca la ley. Asimismo tendrán derecho a ser representados ante los órganos correspondientes del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

(...)

Los ciudadanos que participen como candidatos independientes quedarán obligados a presentar los informes sobre ingresos y aplicación de recursos a sus campañas políticas, en los mismos plazos, términos y condiciones que los partidos políticos, en todo aquello que resulten aplicables.

El Instituto Nacional Electoral ejercerá en la forma que disponga la ley, las funciones fiscalizadoras suficientes para tener el conocimiento pleno y cierto del origen y destino de la totalidad de los recursos de los partidos políticos y de los candidatos independientes, tanto de aquellos que provengan del financiamiento público como de los que se alleguen mediante financiamiento privado, y procederá de conformidad con lo que establezca la legislación

aplicable. En el cumplimiento de sus atribuciones de fiscalización, el Instituto Nacional Electoral podrá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a las personas físicas y morales que hayan tenido algún vínculo financiero o comercial con los partidos políticos y candidatos independientes, la información y documentación que sea necesaria para la adecuada revisión de los informes. Las autoridades estatales y municipales están obligadas a proporcionar los informes y documentos que les sean requeridos en términos del presente artículo.

La ley fijará los topes, montos, tiempos y las modalidades que tendrán las precampañas y las campañas electorales, las cuales deberán ser respetuosas y propositivas; de igual manera determinará las reglas que deberán observar los partidos, sus militantes y simpatizantes, así como los candidatos independientes durante las mismas, y las sanciones a las que se harán acreedores en caso de su inobservancia.

(...)

El 15 de julio de 2015, se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales que derogó a la Ley Electoral de esa entidad federativa del 6 de mayo de 1992 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 2015b). Las disposiciones sobre el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes indican:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	83, pp. primero al tercero
	Integrantes de Ayuntamientos		
	Diputado MR		
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos la mitad de los Municipios del Estado, que sumen cuando menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellos.	83, p. primero
	Integrantes de Ayuntamientos	Electores de por lo menos la mitad de las secciones del municipio, que sumen cuando menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas.	83, p. segundo
	Diputado MR	Electores de por lo menos la mitad de las secciones del distrito, que sumen cuando menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas. En aquellos distritos electorales que comprendan el territorio de más de un municipio o porción de uno o más de ellos, el porcentaje de apoyo ciudadano procurará encontrarse distribuido de manera proporcional entre dichos territorios.	83, p. tercero

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Plazo	Gobernador	40 días	81, p. segundo, f. I
	Diputados de MR	40 días para los procesos en que se elija Gobernador del Estado, y con 30 días en aquellos en que sólo se elijan Diputaciones Locales, Presidencias Municipales, Síndicos Procuradores y Regidurías	81, p. segundo, f. II
	Ayuntamiento		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada.	96, f. VIII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo (deberá contener) el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	94, f. III, f)

4.2.25.2 Acciones de inconstitucionalidad

En contra del Decreto 364 por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, publicado el 15 de julio de 2015, promovieron acciones de inconstitucionalidad los partidos políticos Nueva Alianza (64/2015), de la Revolución Democrática (65/2015), Sinaloense (66/2015), Movimiento Ciudadano (68/2015) y MORENA (70/2015). En ninguna, se formularon conceptos de invalidez relacionados con el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes (SCJN, 2015e).

4.2.25.3 Casos contenciosos

4.2.25.3.1 Caso de José Luis Reyes López

El 18 de noviembre de 2016, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Sinaloa aprobó el acuerdo IEES/CG018/2015 a través del que emitió los *Lineamientos y la Convocatoria para el registro de candidatos y candidatas independientes para el proceso electoral local 2015-2016*.

José Luis Reyes López, quien afirmó tener intención de postularse como candidato independiente para el cargo de Gobernador, promovió juicio ciudadano federal en contra de los lineamientos y la convocatoria antes referidos, el cual se registró con la clave SUP-JDC-11/2016, específicamente, por considerar que la exigencia de presentar copia de la credencial para votar de los ciudadanos era un requisito excesivo e ilegal; este juicio federal fue reencauzado a juicio ciudadano local, en el que el Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa determinó declarar infundados sus agravios y confirmar los actos reclamados.

En contra de la anterior determinación, el mismo promovente planteó nuevo juicio ciudadano federal, el cual se tramitó ante la Sala Superior del TEPJF con el número de expediente SUP-JDC-159/2016; en la sentencia respectiva, dictada el 17 de febrero de 2016, se estimó fundado el reclamo del ciudadano, toda vez que la legislación local no requería que se anexara copia simple de las credenciales para votar de los ciudadanos que otorgaran apoyo a los aspirantes a candidaturas independientes, por lo que concluyó que la autoridad electoral local había excedido sus facultades reglamentarias al exigirla como requisito en los lineamientos y la convocatoria impugnada y, en consecuencia, las porciones normativas que lo incluían debían dejarse insubsistentes (TEPJF, 2016a).

4.2.26 Sonora

4.2.26.1 Primera etapa

4.2.26.1.1 Reformas constitucional y legal

Con fecha 19 de junio de 2014, se publicó la Ley número 173 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora (Congreso del Estado de Sonora, 2014a), en la que se incluyó el derecho de los ciudadanos sonorenses a registrarse como candidatos independientes mediante la modificación del artículo 22, en cuyo párrafo vigésimo primero se estableció:

Artículo 22.

(...)

Los ciudadanos sonorenses tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular. Además, se establecerán los mecanismos para la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes aplicables.

(...)

Días después, el 30 de junio siguiente, se publicó la Ley número 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora que abrogó al Código Electoral de esa entidad federativa del 29 de junio de 2005 (Congreso del Estado de Sonora, 2014b). Sobre la obtención de respaldo ciudadano a las candidaturas independientes, se legisló en esencia, en los términos siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, con corte al 31 de agosto del año previo a la elección	9 y 17
	Integrantes de Ayuntamientos		
	Diputado MR		
Respaldo ciudadano	De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente, aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas		26, f. II
Distribución	Gobernador	No establece distribución	
	Integrantes de Ayuntamientos		
	Diputado MR		
Plazo	Gobernador	(13) El plazo de apoyo ciudadano a que se refiere el párrafo anterior, deberá ajustarse a los plazos previstos en la presente Ley para las precampañas de la elección de que se trate.	13, p. segundo y 182
	Diputados de MR		
	Ayuntamiento	(182) Las precampañas se realizarán en los siguientes plazos: I.- Para precandidatos a Gobernador, podrán realizarse durante los 40 días anteriores al inicio del registro de candidatos para la elección correspondiente;	

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		<p>II.- Para precandidatos a diputados, podrán realizarse durante los 30 días anteriores al inicio del registro de candidatos para la elección correspondiente;</p> <p>III.- Las precampañas para precandidatos de ayuntamientos cuya población sea igual o mayor a 100 mil habitantes, podrán realizarse durante los 30 días anteriores al inicio del registro de candidatos para la elección correspondiente; y</p> <p>IV.- Las precampañas para precandidatos de ayuntamientos cuya población es menor a 100 mil habitantes, podrán realizarse durante los 20 días anteriores al inicio del registro de candidatos para la elección correspondiente.</p>	
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	<p>Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:</p> <p>VIII.- En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada</p>	27, f. VIII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo deberá contener el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	30, f. III, g)

4.2.26.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

La reforma a la Constitución sonorenses del 19 de junio de 2014 no fue objeto de impugnación por vía de acción de inconstitucionalidad. En cambio, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sonora publicada el 30 de junio de 2014, fue cuestionada por los partidos políticos Movimiento Ciudadano (49/2014) y Acción Nacional (82/2014).

De los temas en análisis en la presente investigación, solo se cuestionó por parte de Movimiento Ciudadano la constitucionalidad del porcentaje de apoyo ciudadano exigido en los artículos 9 y 17, para solicitar el registro de candidaturas independientes, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, conforme a los motivos de inconformidad

resumidos en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad siguientes (SCJN, 2014p, pp. 28–29):

a) *Las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, pese al reconocimiento en la Constitución Federal de esta figura.*

b) *El requisito relativo al porcentaje de firmas, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores, que debe obtenerse para acreditar el respaldo ciudadano de los candidatos independientes, a que se refieren los artículos 9 y 17 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Sonora, es excesivo y desproporcional y no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales.*

c) *Si bien el legislador cuenta con un amplio margen de delegación para legislar sobre la materia, lo cierto es que no puede actuar libérricamente, y en contravención a los derechos tutelados por la Constitución Federal.*

d) *El tres por ciento exigido para el caso del gobernador es desproporcional, respecto a los cargos de diputados y ayuntamientos, pues éstos últimos sólo deben obtener el respaldo que resulte afín a su demarcación territorial. Por ello no cumple con parámetros razonables.*

De ahí que el legislador sonorense se excede en sus atribuciones, al exigir un porcentaje igual o mayor al tres por ciento de apoyos ciudadanos para las candidaturas independientes en todos los cargos de elección popular local, ya que el mismo resulta desproporcional, por cuanto al porcentaje de respaldo ciudadano que se requiere para quien aspire a contender a una candidatura independiente.

e) *Las normas impugnadas no cumplen con parámetros razonables y con el fin perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la tutela del núcleo duro de la prerrogativa ciudadana cuya vulneración se aduce, que no es otra cosa que la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, al ser ésta la finalidad última de la obtención del registro.*

En la opinión formulada por la Sala Superior, registrada con la clave SUP-OP-18/2014, estimó que las disposiciones que establecían el porcentaje de apoyo ciudadano estaban apegadas a la Constitución Federal, porque la determinación del mismo podía ser fijado libremente por cada entidad federativa, siempre que atendiera a medidas razonables (TEPJF, 2014r).

Al planteamiento de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio contestación concluyendo como infundados los conceptos de invalidez, de acuerdo con las consideraciones siguientes:

“(...) tomando en cuenta la libertad de configuración de que gozan las entidades federativas para regular las candidaturas independientes, conforme a las bases constitucionales, así como la circunstancia de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece un porcentaje específico al que deban ajustarse las entidades federativas, en relación con el respaldo con el que deberán contar los ciudadanos que aspiren a ser registrados como candidatos independientes, es dable concluir que tal cuestión se encuentra comprendida dentro de las materias respecto de las cuales existe un amplio margen de libertad de configuración para determinarlo.

En otras palabras, la Constitución Federal no estableció valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, por lo que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano impartido a los candidatos, para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, ciñéndose desde luego a las bases y lineamientos constitucionales.

Esa permisión que el Constituyente Permanente otorgó al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, se deduce de la circunstancia de que los artículos 35, fracción II, 41 y 116, de la Constitución Federal, así como el artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se precisaron los lineamientos elementales, a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, sin profundizar en ningún sentido, respecto de los valores porcentuales del número de electores que debían reunir, para demostrar contar con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permitiera participar con una mínima y eficiente competitividad frente a los demás partidos políticos.

Establecido lo anterior, por lo que hace al porcentaje de firmas exigidas como apoyo ciudadano, equivalente al tres por ciento de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda establecido en los artículos 9º y 17 de la ley impugnada que en esta vía se combaten, este Tribunal Pleno considera que dicho requisito constituye un instrumento que se ajusta a los lineamientos fundamentales expuestos con antelación, los cuales –se reitera– deben ser tomados en consideración por el legislador al regular las candidaturas independientes, y de ahí que contrariamente a lo sostenido por el partido político accionante, el requisito combatido no es

violatorio del derecho a ser votado previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

Lo anterior, pues resulta evidente que el referido requisito persigue un fin constitucionalmente válido, como lo es garantizar que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes de los partidos políticos, cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo de elección popular por el que pretenden registro, tal como lo disponen los artículos 9º y 17 de la ley impugnada, al establecer que el derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará, entre otros, al requisito consistente en que la obtención del apoyo ciudadano será en todos los casos del tres por ciento, en este caso, de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, esto es, se exige el tres por ciento con referencia a un cien por ciento que conforma el total de ciudadanos inscritos en la referida lista nominal (y de ahí que pueda considerarse, en principio, como un número mínimo y, como tal, constitucionalmente válido) según se trate de las candidaturas a Gobernador, a Diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos, lo que a juicio de este Alto Tribunal también procura una adecuada distribución territorial en la que debe recabarse dicho apoyo; lo anterior, máxime si se considera que en el caso el accionante se limita a realizar afirmaciones genéricas en el sentido de que el porcentaje de tres por ciento requerido es “excesivo y desproporcional y no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales”, pero sin aportar elementos o parámetros objetivos y concretos con base en los cuales se pudiera arribar a una conclusión distinta.

Además, dicha previsión se justifica en la idea de que a través de las referidas manifestaciones de apoyo será posible acreditar con certeza que quien las recibe cuenta, cuando menos de manera preliminar, con el respaldo o simpatía de quien la emitió.

Esto porque, a fin de cuentas, la manifestación en cita representa una especie de aceptación, por parte de quien la otorga, de que el aspirante sea una opción más entre las que se elegirá a quien ocupará los distintos cargos de elección en el Estado.

Por tanto, el porcentaje al que aluden los preceptos combatidos se encuentra vinculado con el grado de representatividad que, en principio, y de manera presuncional, los acompañará en el proceso dentro del cual contiendan, en tanto que podría traducirse en la eventual obtención de votos a su favor, con lo que se justifica que, en su momento, se le otorguen los recursos públicos (financiamiento, tiempos en radio y televisión, etc.) necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Establecido lo anterior, debe insistirse en que el porcentaje al que se refieren los artículos combatidos es exigido, de manera común, para poder ser registrado como candidato independiente a cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, Diputados o Ayuntamientos, aunque se precisa que éste se relaciona, de manera directa, con la lista nominal de electores de la demarcación territorial de la elección correspondiente.

De esta forma, aun cuando el porcentaje sea el mismo, el número de apoyos requeridos variará, dependiendo de la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón respectivo pues, de manera lógica, en aquellos sitios en donde haya un mayor número de individuos anotados en dicho documento se requerirá más apoyo, mientras que éste será menor en los sitios en donde haya menos.

Así las cosas, aun cuando el artículo combatido señale un porcentaje único, un ciudadano que aspire a ser registrado como candidato independiente al cargo de Gobernador de Sonora requerirá un número mayor de manifestaciones de apoyo para conseguirlo, que quien pretenda que se le reconozca ese carácter para poder competir en las elecciones de legisladores y miembros de los Ayuntamientos de la entidad.

Esto es así porque, evidentemente, quien quiera ser candidato independiente a ocupar el Ejecutivo de Sonora debe obtener el porcentaje de respaldo indicado en todo el territorio del Estado, mientras que quienes aspiren a tener este carácter en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa tendrán que alcanzarlo en el distrito electoral uninominal en el que se llevará a cabo la elección, y los que pretendan participar en la contienda de autoridades municipales estarán obligados a conseguirlo en el territorio municipal, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 168, 170, fracción I, y 172 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sonora.

Ahora bien, contrariamente a lo señalado por el accionante, la diferencia indicada en relación con el número de apoyos que, en cada caso, significa el porcentaje exigido por la norma se entiende proporcional, razonable y congruente con los fines perseguidos por la Constitución con el establecimiento de las candidaturas ciudadanas.

Esto es así pues, como se adelantó, el tres por ciento al que alude el precepto se relaciona con la demarcación que corresponda a la elección en la que pretenda participar el aspirante a candidato independiente y, en esta lógica, la variación en el número con el que éste se concrete estará directamente vinculada con el de ciudadanos inscritos en el padrón que puedan realizar la manifestación de apoyo correspondiente.

Por ello, si bien el porcentaje aludido representa la necesidad de obtener un número mayor de apoyos para ser registrado como candidato independiente a Gobernador, en relación con el requerido para los procesos comiciales de legisladores y municipales en el Estado, no debe perderse de vista que éste podrá construirse a partir de un universo de ciudadanos que, en este caso, es lógicamente mayor que en los otros supuestos aludidos.

Así, es claro que el aumento de apoyo aludido está directamente relacionado con el de número de sujetos entre los que podrá obtenerse y, en esta lógica, la previsión combatida no es contraria a los principios de proporcionalidad y razonabilidad a los que alude el accionante, y tampoco resulta incongruente con los fines que persigue la Ley Fundamental, como ya se estableció.

Por lo anterior –se reitera– resultan infundadas las afirmaciones del partido accionante en el sentido de que las disposiciones normativas que se impugnan no otorgan la igualdad de derechos y oportunidades a los candidatos independientes que pretendan postularse para un cargo de elección popular, porque estima es excesivo y desproporcional el porcentaje requerido por la ley que se ha analizado, el cual considera no asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de dichos candidatos en los procesos comiciales; pero sin exponer consideraciones ni aportar elementos o parámetros concretos tendentes a sustentarlas.

Antes bien, este Tribunal Pleno no advierte que las normas impugnadas carezcan de razonabilidad o incumplan con el fin perseguido por la Constitución Federal de garantizar y proteger la posibilidad fáctica y jurídica de poder ser votado, conforme al derecho fundamental reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, cuyo ejercicio –como ya se dijo– se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos, condiciones y términos que, como en el caso, estableció el legislador ordinario con base en la libertad de configuración de que goza para ello, y así asegurar una representatividad básica de quienes apoyan una candidatura ciudadana, y de ahí que deban desestimarse los argumentos propuestos por el accionante.

Por lo antes expuesto, al resultar infundados los argumentos relativos, debe reconocerse la validez de los artículos 9º y 17 de la Ley 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.” (SCJN, 2014p, pp. 42–50)

Como se puede observar, una vez más la libertad de configuración legal y la idea de demostrar que se cuenta con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, son los factores en los cuales se radicó el permiso para participar con una mínima y eficiente competitividad en la elección, frente a los partidos políticos.

4.2.26.2 Segunda etapa

4.2.26.2.1 Reforma constitucional

El 13 de agosto de 2018, se publicó la Ley número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, con la que, entre otras cuestiones, se modificó el párrafo vigésimo cuarto, antes vigésimo primero, para establecer que no habrá límite al número de candidatos independientes que podrán registrarse para los distintos cargos de elección popular (Congreso del Estado de Sonora, 2018):

Artículo 22.

(...)

*Los ciudadanos sonorenses tendrán el derecho de solicitar su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular. **No habrá límite en el número de candidatos independientes que podrán registrarse para cada uno de los cargos a elegir en cada proceso electoral.** Además, se establecerán los mecanismos para la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión, en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes aplicables.*

(...)

Conforme al artículo primero transitorio del decreto antes indicado, la reforma constitucional entró en vigor al día siguiente de su publicación, sin que se mandatara alguna acción específica a cargo del Poder Legislativo local. Sin embargo, el nuevo texto necesariamente implica la derogación tácita de la fracción II del artículo 26 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, en tanto que este numeral dispone que únicamente podrá registrarse el aspirante a una candidatura independiente que obtenga el mayor número de manifestaciones de apoyo válidas, lo cual se opone expresamente a la nueva disposición de la Constitución local.

4.2.26.2.2 Acciones de inconstitucionalidad

El partido político MORENA, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y la Procuraduría General de la República interpusieron las acciones de inconstitucionalidad 71/2018, 74/2018 y 75/2018, en las que no impugnaron el nuevo texto del artículo 22 de la Constitución local.¹⁴⁵

4.2.27 Tabasco

4.2.27.1 Reformas constitucional y legal

La incorporación de la figura de las candidaturas independientes en el Estado de Tabasco, se realizó mediante la reforma a su Constitución Política publicada el 13 de septiembre de 2013, con la que se modificó el artículo 7º, fracción I, para quedar en los términos siguientes (Sexagésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 2013):

Artículo 7º. *Son derechos de los ciudadanos Tabasqueños:*

I. Votar en las elecciones populares y ser electos para los cargos públicos. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que de manera independiente deseen participar. En ambos casos, deberá cumplirse con los requisitos, condiciones y términos que establezca la ley;

II. a VI. (...)

Posteriormente, por reforma publicada el 21 de junio de 2014, mediante el Decreto 117, se adicionó la fracción III y se reformó la fracción V, ambas del Apartado A del artículo 9º, los cuales aluden a las candidaturas independientes de

¹⁴⁵ De conformidad con los acuerdos dictados por la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos los días 12, 17 y 19 de septiembre de 2018, los impugnantes cuestionan la constitucionalidad de los artículos 2, Apartado A, fracción C, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, así como el Apartado B; 31, tercer párrafo, 140, párrafos tercero, fracción VI y cuarto; y 166, tercer párrafo, fracción II, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Sonora (SCJN, 2018a, 2018a, 2018b).

la manera siguiente (Sexagésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 2014a):

Artículo 9°

(...)

APARTADO A.- De los Partidos Políticos y los Candidatos Independientes.

I. a II. (...)

III.- Los ciudadanos tendrán derecho de solicitar por sí mismos, su registro como candidatos independientes a cargos de elección popular por el principio de mayoría relativa.

De conformidad con lo señalado por el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley electoral del estado regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la Constitución de la República y en las leyes correspondientes;

IV. (...)

V.- La ley regulará los procesos de selección de candidatos y el proselitismo que realicen los aspirantes a ocupar los diversos puestos de elección popular al interior de los partidos políticos, así como los procesos de obtención de apoyos ciudadanos de los aspirantes a las candidaturas independientes; asimismo establecerá las reglas para la realización de precampañas y campañas electorales. Del mismo modo se fijarán en la ley los impedimentos para la participación de servidores públicos en activo durante las precampañas de los partidos.

Las precampañas sólo tendrán lugar dentro de los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos;

Toda persona que realice actos de proselitismo o de promoción personal de cualquier índole sin sujetarse a las disposiciones o tiempos que señale la ley, se hará acreedora, según el caso, a las sanciones que en la misma se establecen;

VI. a X. (...)

APARTADOS B al D. (...)

El 2 de julio de 2014, se publicó el Decreto 118 con el que fue expedida la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco que abrogó la Ley Electoral

de esa entidad federativa del 12 de diciembre de 2008 (Sexagésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 2014b). En lo referente a la obtención de respaldos ciudadanos para las candidaturas independientes en la nueva Ley, se dispuso lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% del padrón electoral del Estado con corte al 31 de agosto del año previo a la elección		290, p. 1
	Diputado MR	6% del padrón electoral correspondiente al distrito electoral con corte al 31 de agosto del año previo a la elección		290, p. 2
	Planillas de candidatos a regidores	En municipios de hasta 50,000 electores	8%	290, p. 3, f. I
		Municipios de 50,001 hasta 100,000 electores	6%	290, p. 3, f. II
		Municipios de 100,001 hasta 300,000 electores	4%	290, p. 3, f. III
		Municipios de más de 300,001 electores	3%	290, p. 3, f. IV
<p>1. Sólo se registrará una candidatura independiente para cada cargo de elección popular por el principio de mayoría relativa. El registro será individual, por fórmula o planilla, según corresponda.</p> <p>2. De existir más de un aspirante, fórmula o planilla a un mismo cargo de elección popular, será registrado el que obtenga el mayor número de respaldos ciudadanos, en cantidad superior al porcentaje señalado para cada cargo.</p>				281, pp. 1 y 2
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 11 distritos electorales locales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		290, p. 1
	Diputado MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales locales que sumen cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		290, p. 2
	Integrantes de Ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales locales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas		290, p. 4
Plazo	Gobernador	50 días		288, p. 2, f. I
	Diputados de MR	30 días		288, p.2, f. II
	Ayuntamiento			
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VIII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada.		302, p. 2, f. VIII

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	(300) La cédula de respaldo (deberá contener) el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo. (302) Debe acompañarse copia de la credencial para votar vigente.	300, p. 1, f. III, f) y 302, p. 2, f. II

4.2.27.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto No. 117 de reforma constitucional del 21 de junio de 2014 y el Decreto No. 118 con el que se expidió la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco del 2 de julio siguiente, fueron combatidos a través de acciones de las acciones de inconstitucionalidad 36/2014, 87/2014 y 89/2014, presentadas por integrantes del Congreso de Tabasco, así como por los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, respectivamente.

En las demandas de estas acciones de inconstitucionalidad no se formularon conceptos de invalidez relacionados con la obtención del respaldo ciudadano a las candidaturas independientes (SCJN, 2014q).

4.2.27.3 Casos contenciosos

4.2.27.3.1 Caso de Manuel Carlos Paz Ojeda

Manuel Carlos Paz Ojeda participó como aspirante a una candidatura independiente a la gubernatura del Estado de Tabasco en el proceso electoral local ordinario 2017-2018. Con ese carácter, promovió juicio ciudadano federal, del cual conoció, *per saltum*, la Sala Superior del TEPJF, mismo que registró bajo el sumario SUP-JDC-1165/2017. En dicho asunto cuestionó los *Lineamientos aplicables para la postulación y registro de candidaturas independientes y la convocatoria para elegir, entre otros cargos, al Gobernador del Estado*, ambos aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa. Las cuestiones controvertidas fueron la implementación de la aplicación

móvil para recabar el apoyo ciudadano y si resultaba procedente inaplicar el artículo 29 de los lineamientos en el que se preveía que únicamente se registraría una candidatura independiente por cada cargo de elección popular.

La Sala Superior determinó, en sentencia del 3 de enero de 2018, que la aplicación móvil no se oponía a lo establecido en el artículo 286 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, en tanto que ese precepto no establecía que la recolección de apoyos debiera hacerse, necesariamente, por medios físicos y la implementación de la aplicación móvil al sólo sustituir el mecanismo tradicional de recolección de cédulas mediante el aprovechamiento de nuevas tecnologías, se ajustaba al orden jurídico.

Por otra parte, al examinar el tema del registro de un solo candidato independiente a cada cargo de elección popular, la Sala Superior estimó que el artículo 29 de los Lineamientos se ajustaba a lo previsto en el numeral 281 párrafo 1 de la ley electoral local y que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas,¹⁴⁶ había estimado que era válido que el legislador local, en ejercicio de la libertad de configuración, impusiera restricciones como la relativa a que sólo podrá registrarse una candidatura independiente por cada cargo de elección popular, destacando entre los argumentos, el relativo a que ese diseño se asemeja a los procedimientos de selección interna que se llevan a cabo dentro de los partidos políticos para elegir candidatos, de modo que esa disposición tiene por objeto fortalecer la candidatura independiente única, al posibilitar que los electores que tengan preferencias hacia esta nueva vía de acceso, apoyen al único candidato que será así registrado (TEPJF, 2018ab).

¹⁴⁶ Correspondiente al Estado de Quintana Roo.

4.2.28 Tamaulipas

4.2.28.1 Reformas constitucional y legal

El 17 de diciembre de 2013, se publicó el decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, con el que se modificó, entre otros preceptos, el artículo 7º, fracción II, para incorporar el derecho de los ciudadanos de esa entidad federativa a solicitar su registro como candidatos independientes (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, 2013):

Artículo 7o.- *Son derechos de los ciudadanos tamaulipecos:*

I. (...)

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.

III. a V. (...)

De conformidad con lo anterior, el 13 de junio de 2015, se expidió la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas que abrogó el código electoral de esa entidad del 29 de diciembre de 2008 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, 2015); la regulación acerca de la obtención del respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, quedó en la forma siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE de electores de la demarcación que corresponda, con corte al 31 de agosto del año previo a la elección	10 y 18
	Diputado MR		
	Presidencia municipal, síndico y regidor		
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos 22 municipios que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE de cada uno de ellos	18, p. 1
	Diputado MR	Electores de más de la mitad de las secciones de los municipios que conforman el distrito que sumen, cuando menos, el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	18, p. 2

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
	Planillas de Ayuntamientos	Electores de más de la mitad de las secciones que lo integren (el Municipio) que sumen, cuando menos, el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	18, p. 3
Plazo	Gobernador	(16) Los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano se sujetarán a los plazos establecidos para precampañas, en la elección que corresponda.	16, p. segundo en relación con el 214, p. primero
	Diputados de MR	(214) Las precampañas se realizarán del 20 al 28 de febrero del año de la elección.	
	Ayuntamiento		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VIII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante a candidato independiente por el mismo puesto de elección, sólo se computará la primera manifestación presentada.	28, p. segundo, f. VIII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	La cédula de respaldo (deberá contener) el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo. Debe acompañarse copia de la credencial para votar vigente.	31, f. II, g) y 28, p. segundo, f. II

4.2.28.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto que expidió la Ley Electoral tamaulipeca del 13 de junio de 2015 fue impugnada mediante acciones de inconstitucionalidad presentadas por el Comité Ejecutivo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en Tamaulipas y por los partidos políticos nacionales MORENA y de la Revolución Democrática, las cuales se registraron con los números 45/2015, 46/2015 y 47/2015, respectivamente.¹⁴⁷

¹⁴⁷ En la acción de inconstitucionalidad 46/2015 también se impugnó el Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado de Tamaulipas publicado el 13 de junio de 2015, en el que no se abordaron modificaciones inherentes a las candidaturas independientes.

En referencia a los temas estudiados en la presente investigación, el Partido de la Revolución Democrática formuló agravios en contra de los preceptos siguientes:

- Los artículos 10 y 18 de la Ley Electoral, que prevén que los candidatos independientes deben acreditar el requisito de obtener el 3% de firmas de respaldo de ciudadanos, porque imponen un requisito que es excesivo y desproporcionado que vulnera el derecho y la oportunidad de ser elegidos para todos los cargos de elección popular en la entidad, en condiciones de igualdad para todos los cargos, siendo irrazonable que para solicitar el registro de un partido político local la organización de ciudadanos solo requiere el 0.26% del padrón electoral anterior, en tanto que a un aspirante a candidato independiente se le exige el 3%.
- La fracción II del artículo 28 al exigir como requisito para el registro de una candidatura independiente, que se presenten las cédulas de respaldo ciudadano, acompañadas con copias de la credencial para votar vigente, bajo la premisa de que las firmas que carezcan de dicho documento no se computarán para los efectos del porcentaje requerido; medida que el partido consideró excesiva, ya que los integrantes de la Comisión, e incluso el Pleno del Consejo General, pueden verificar la validez de las manifestaciones de apoyo ciudadano, si se tienen los datos de la lista nominal de electores y demás insumos del Registro de Electores para su cotejo; por lo cual dicho requisito es innecesario.

Con relación al tema del porcentaje, la Sala Superior en la opinión SUP-OP-7/2015 del 23 de julio de 2015, estimó que la exigencia del 3% era inconstitucional porque, no obstante que satisfacía los criterios de legitimidad, idoneidad y necesidad, no cumplía con el de proporcionalidad en sentido estricto, toda vez que era significativamente más gravoso que para la constitución de un partido político local para el que se requería sólo el 0.26% y sugirió que en su lugar se empleara el 1% adoptado por la Comisión de Venecia.

Concerniente al requisito de presentar la copia de la credencial de los ciudadanos que otorguen su apoyo, la Sala Superior opinó que, no obstante que la Suprema Corte ya se había pronunciado en otros juicios sobre la validez de medidas similares, estimaba que no superaba el test de proporcionalidad, en tanto que era una carga desproporcionada que no satisfacía el requisito de *idoneidad*, porque la copia por sí misma no era apta para alcanzar un *fin legítimo*, como pudiera ser, determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos, ni tampoco se colmaba el subprincipio de *necesidad* por no ser la medida más favorable entre otras alternativas posibles, así como tampoco satisfacía el requisito de *proporcionalidad en sentido estricto* ya que establecía una exigencia adicional que impactaba directamente en las finanzas de quienes busquen acceder a las candidaturas (TEPJF, 2015v)

El Pleno de la Suprema Corte declaró infundado el motivo de invalidez relativo al porcentaje de apoyo ciudadano y, por ende, declaró la validez de los artículos 10 y 18 de la Ley Electoral en cita, conforme a las consideraciones siguientes:

“Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2012, en sesión del veintisiete de noviembre de dos mil doce, concluyó que la reforma constitucional antes reseñada confirma que los Poderes legislativos federal y estatales gozan de un amplio margen de configuración para regular las cuestiones inherentes a las candidaturas independientes, principio éste que en lo fundamental se mantuvo en la reforma constitucional realizada en materia electoral, mediante Decreto de diez de febrero de dos mil catorce, en el que no se modificó lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, constitucional.

Por su parte, en el artículo 116, Base IV, de la propia Ley Suprema, se prevé que conforme a las reglas establecidas en ella y las leyes generales en la materia, la legislación electoral de las entidades federativas debe garantizar, entre otros aspectos, que se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, asegurando su derecho al financiamiento público y a acceder a la radio y televisión, en términos de la legislación correspondiente, además de que se establezcan las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes a cualquier cargo de elección popular dentro de los comicios locales.

De conformidad con los fundamentos constitucionales antes citados, para la reglamentación en la ley secundaria de las candidaturas independientes, el

legislador debe establecer los requisitos a satisfacer por quienes pretendan obtener un registro como candidatos independientes. Entre ellos, el legislador puede exigir que el candidato independiente cuente con cierto grado mínimo de representatividad en la población, pues sería poco eficiente registrar a un candidato que no pueda competir electoralmente con otros candidatos, pertenecientes o no a partidos políticos.

En la especie, de las disposiciones impugnadas que han quedado transcritas, se desprende que los ciudadanos tamaulipecos tienen derecho a solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos, en la inteligencia de que el ejercicio de ese derecho se sujeta -entre otros requisitos- a que en la cédula de registro de respaldo se contenga, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda; y adicionalmente, para el caso de Gobernador, se exige que la cédula referida se integre por electores de por lo menos veintidós municipios, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Ahora bien, para analizar la constitucionalidad de dicho requisito cuantitativo (3% de respaldo ciudadano) resulta aplicable el criterio sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, en las cuales el Tribunal Pleno se pronunció respecto de la constitucionalidad de los distintos porcentajes de respaldo ciudadano exigidos para que las candidaturas independientes obtengan su registro, establecidos en el artículo 371, párrafos 1, 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Tribunal Pleno consideró que, dado que la Constitución General no establece valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

Lo anterior, en virtud de que ni los artículos 35, fracción II; 41, 116, fracción IV, 122 de la Constitución General, ni el artículo segundo transitorio del Decreto que reforma la Constitución General en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se precisaron los lineamientos a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, profundizan en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que deberían reunir para demostrar que cuentan con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permita participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

En atención a lo anterior, el requisito consistente en reunir un porcentaje de respaldo ciudadano equivalente al 3% de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador ordinario.

Además, este Tribunal Pleno considera que dicho requisito no es excesivo ni desproporcionado, porque persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en que quienes aspiran a contender para un cargo de elección popular como candidatos independientes, cuenten con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, para que al participar en la elección tengan un grado mínimo de representatividad en la población.

Además, la medida es idónea, porque los porcentajes establecidos en el artículo impugnado, reflejan cierta representatividad del candidato independiente, precisamente en la demarcación correspondiente al cargo al que aspiran, pues se exigen en función de cualquiera de los cargos de elección popular del Estado, es decir, Gobernador, diputados o integrantes de los ayuntamientos, precisando que estos se relacionan, de manera directa, con la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente.

En efecto, los porcentajes previstos en el artículo impugnado se imponen en relación con la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente y, por tanto, el número de apoyos necesario para cumplir con él es distinto, según el caso de la elección de que se trate (gobernador, diputados y ayuntamientos) pues lógicamente, se requerirá un respaldo mayor en el primer caso que para la elección de legisladores y municipales, en tanto que quien aspire al cargo del Titular del Ejecutivo estatal deberá tener representatividad en todo el territorio, mientras que quienes aspiren a integrar el Congreso o las autoridades municipales sólo en las demarcaciones territoriales respectivas.

Asimismo, este Tribunal Pleno considera que el requisito establecido en la norma impugnada no es desproporcionado, pues no se traduce en una barrera infranqueable para ejercer el derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente, ni impide que los ciudadanos puedan gozar de una oportunidad real y efectiva de registrarse bajo esa modalidad, al tiempo que asegura la representatividad, autenticidad y competitividad de los candidatos independientes en los procesos comiciales en que habrán de participar.¹⁴⁸

¹⁴⁸ En la sentencia se refiere que el criterio anterior se había sostenido también en las acciones de inconstitucionalidad 49/2014 y sus acumuladas (Sonora); 43/2014 y sus acumuladas (Guanajuato); 42/2014 y sus acumuladas (Michoacán); 38/2014 y sus acumuladas (Nuevo León); 45/2014 y sus acumuladas (Distrito Federal) y 32/2014 y su acumulada (Colima); cuyas consideraciones fueron insertas en los apartados respectivos de esta investigación.

(...)

(...) es igualmente infundado el argumento de equidad, que plantea el partido accionante a través de un comparativo entre partidos políticos y candidatos independientes, señalando que los partidos tienen mayor facilidad para ejercer y conservar sus derechos políticos porque se les exige un porcentaje menor para su registro.

El problema es que este argumento se construye a partir de una comparación entre desiguales, pues los partidos políticos y los candidatos independientes son categorías que, a juicio de este Tribunal Pleno, se encuentran en una situación jurídica distinta, por lo que no puede exigirse que la legislación les atribuya un trato igual.

En los párrafos primero y segundo del artículo 41 de la Constitución Federal, se dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los principios, programas e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En cambio, el régimen de los candidatos independientes encuentra su fundamento en la fracción II del artículo 35 constitucional, donde se reconoce el derecho de todo ciudadano para solicitar su registro como candidato independiente ante la autoridad electoral, siempre que cumpla con los requisitos, condiciones y términos establecidos en la legislación.

Es cierto que los candidatos registrados por un partido político y los candidatos independientes persiguen esencialmente la misma finalidad, que es contender en el proceso electoral; pero la principal diferencia específica entre ambos tipos de candidatos, es justamente que los independientes agotan su función y finalidad en un solo proceso electoral, y no están respaldados por la permanencia que tiene un partido; y en cambio, el candidato postulado por un partido político se encuentra respaldado por cierta representatividad que tiene éste en la población, además de que el partido político, por su naturaleza permanente, tiene un compromiso por crear y mantener una organización que tiene las finalidades de mediación y comunicación democráticas que se han señalado.

Por consiguiente, no es jurídicamente válido homologar a los candidatos de los partidos con los ciudadanos que pretenden contender individualmente en un proceso específico.

Estas diferencias específicas justifican el trato diferenciado para su registro, precisamente porque se refieren al elemento de la representatividad: las organizaciones aspirantes a ser partidos ni siquiera se presentan ante los

electores con precandidatos para recabar las firmas necesarias para contar con respaldo ciudadano, sino que tienen otros mecanismos para demostrar su representatividad; en cambio, la presencia personal del candidato independiente es esencial para buscar el respaldo ciudadano desde que pretende su registro. Esto se debe a que el fundamento de la representatividad que pueda llegar a obtener un partido político, es su ideología partidista; mientras que el fundamento de la representatividad del candidato independiente radica en sus características personales, su ideología individual.

Esto es, para el registro de un nuevo partido, lo importante no es difundir las cualidades de un individuo frente a los potenciales electores, sino más bien, ofrecerles una nueva opción ideológica y política, a la cual podrá adherirse la ciudadanía, y cuando el partido político eventualmente postule un candidato, sus cualidades personales se verán respaldadas por la representatividad del propio partido.” (SCJN, 2015f, pp. 106–117)

En este contexto, puede observarse que el Alto Tribunal esgrime, además del argumento relativo a la libertad de configuración legislativa, otro en el que justifica el alto porcentaje de apoyo ciudadano y lo diferencia del requerido a los partidos políticos para obtener su registro como tales, en que esto se debe a que el fundamento de la representatividad que pueda llegar a obtener un partido político, es su ideología partidista, mientras que el fundamento de la representatividad del candidato independiente radica en sus características personales y su ideología individual, los cuales deben hacerlo acreedor a participar en la contienda electoral.

Respecto del artículo 28, fracción II, de la Ley Electoral en cita, en el que se establece la obligación de presentar copia de la credencial para votar de quienes apoyen a candidatos independientes, la Suprema Corte también concluyó su validez, externando las consideraciones siguientes:

“Es cierto que a los partidos políticos nacionales de nueva creación, se les permite mencionar simplemente los datos de identificación de dichas credenciales, con lo cual basta para acreditar el apoyo ciudadano; pero la diferencia es que en el procedimiento para obtener su registro, los partidos políticos celebran asambleas para la conformación del número de sus afiliados, documentando en actas sus resultados, lo cual no acontece con quienes aspiran a ser candidatos independientes; de ahí que no pueda equipararse a los partidos políticos con los candidatos independientes respecto de la exigencia de este requisito.

Este precepto no implica una exigencia desmedida, pues conforme al principio de certeza que rige la materia electoral, es indispensable garantizar tanto al interesado como a la ciudadanía y a los demás contendientes, que la incorporación de un candidato adicional tuvo un apoyo incontrovertible para que se sumara a la elección. Lo anterior, debido a la abundancia de pruebas en ese sentido y a la posibilidad de comprobar su autenticidad en cualquier momento.

Es razonable que el legislador local prevea que quien pretenda contender como candidato independiente, tenga la carga de acreditar de manera certera que cuenta con un importante apoyo del electorado, pues en su calidad de candidato obtendrá prerrogativas y recursos estatales para el financiamiento de su campaña, por lo que es lógico que se le exija la presentación de pruebas de que un número importante y cierto de ciudadanos estimaron conveniente otorgarle su apoyo para que contienda en la elección sin partido.

Esta medida no es una carga desproporcionada que impida ejercer el derecho a votar y ser votado; por el contrario, se trata de un requisito que reafirma tales derechos, en tanto que da cierto grado de certeza –principio que rige en la materia–, tanto al interesado, a la ciudadanía y a los demás contendientes, de que la incorporación de un candidato adicional contó con el suficiente apoyo ciudadano para que se sumara a la elección.

Asimismo, la medida legislativa es razonable y supera el test de proporcionalidad, pues (a) persigue un fin constitucionalmente válido, que consiste en asegurar que se cuenta con el respaldo de una base social, lo que se traduce en la expresión de la voluntad de una proporción significativa del electorado; (b) es idónea y necesaria, porque permite la comprobación del respaldo social que debe ser verificada de manera permanente por la autoridad administrativa electoral para otorgar el registro como candidato independiente; y (c) es proporcional en sentido estricto, porque asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos, y alcanzar esta finalidad tiene una importancia ponderativamente mayor que el grado de molestia que se causa al candidato independiente y a la ciudadanía, consistente en recabar copia de la credencial de elector (que todos ellos deben tener, pues de lo contrario no podrían figurar en la lista), de todos los ciudadanos que desean manifestar su apoyo.

A similares conclusiones arribó este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, respecto al requisito de adjuntar copias de credencial de elector a las firmas de respaldo ciudadano establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; argumentos que de manera posterior reiteró en

*los siguientes precedentes aplicados al ámbito estatal.*¹⁴⁹ (SCJN, 2015f, pp. 119–122)

De acuerdo con lo antedicho, puede observarse que el Pleno del Alto Tribunal expresó como otra consideración adicional respecto a la exigencia de las copias de las credenciales para votar de quienes expresen el respaldo ciudadano, que ésta queda plenamente justificada en la medida en que la incorporación de un candidato independiente cuenta y, ello está plenamente demostrado, con el suficiente apoyo ciudadano para que se sume a la elección.

4.2.28.3 Casos contenciosos

4.2.28.3.1 Caso planteado por el Partido Acción Nacional

El 29 de agosto de 2013, el Partido Acción Nacional promovió un juicio de revisión constitucional electoral con el que impugnó la omisión de la LXI Legislatura del Estado de Tamaulipas de ajustar y adecuar la normatividad local, específicamente, en la materia de candidaturas independientes, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

La Sala Superior registró ese asunto con el número de expediente SUP-JRC-122/2013 y, en sentencia emitida el 2 de octubre de 2013, determinó que asistía la razón al partido político impugnante en tanto que la legislatura estatal no había expedido la legislación secundaria correspondiente, no obstante que había transcurrido el plazo de un año establecido en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional antes mencionada, situación que impedía jurídicamente el ejercicio del derecho a ser votado por parte de los ciudadanos y, en consecuencia, ordenó a dicha autoridad legislativa que expidiera la legislación aplicable (TEPJF, 2013g).

¹⁴⁹ La sentencia hace referencia a las acciones de inconstitucionalidad relacionados con asuntos del Distrito Federal (45/2014 y acumuladas); Colima (32/2014 y su acumulada); Morelos (39/2014 y sus acumuladas); San Luis Potosí (40/2014 y sus acumuladas) y Michoacán (42/2014 y sus acumuladas); cuyas consideraciones se han reproducido en los apartados respectivos de esta investigación.

4.2.28.3.2 Caso de Nanci Leticia Fuentes Guajardo

Nanci Leticia Fuentes Guajardo presentó ante el Instituto Electoral de Tamaulipas manifestación de intención de presentarse como candidata independiente a diputada local por el principio de mayoría relativa del IX distrito electoral con cabecera en Valle Hermoso. El 19 de marzo de 2016, la autoridad electoral local declaró improcedente su registro, motivo por el cual la ciudadana en mención interpuso un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral local que confirmó la negativa del registro.

Para enfrentar esta determinación, la ciudadana interpuso juicio ciudadano en el que controvertió, entre otras cuestiones, que la autoridad electoral no le dio oportunidad de defenderse en el proceso de verificación del apoyo ciudadano contra la determinación de no tomar en cuenta 152 cédulas de respaldo ciudadano, así como que el porcentaje de firmas que debió aplicarse en el caso era el considerando en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (1%) y no el que se estableció en el artículo 18 de la Ley Electoral local (3%).

La Sala Regional Monterrey del TEPJF, conoció del caso a través del expediente SM-JDC-110/2016 resuelto el 15 de abril de 2016. Respecto al primer tema, consideró que la autoridad electoral no respetó la garantía de audiencia de la impugnante y ordenó que le diera vista con las inconsistencias encontradas en las cédulas de apoyo ciudadano y, para subsanarlas, le concediera un plazo de 48 años.

En lo conexo al porcentaje de apoyo, la Sala Regional sostuvo que lo resuelto en la ejecutoria impugnada se apegó a lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas, en la que declaró la validez del requisito del 3% de apoyo ciudadano, lo cual resultaba obligatorio por haber sido aprobada por la votación de 8 ministros; además, estimó que el Código de Buenas Prácticas, en el que se sugiere un porcentaje del 1%, no tenía el carácter de tratado o convención internacional y, por tanto, no era obligatorio (TEPJF, 2016am).

4.2.28.3.3 Casos de Carlos Eliud Pérez González y otros

En el marco del proceso electoral ordinario 2015-2016 en el Estado de Tamaulipas, los ciudadanos Carlos Eliud Pérez González, Sebastián Domínguez Silvan, René García Espinoza y Manuel Pérez Gómez participaron como aspirantes a candidatos independientes a distintos cargos de elección popular. En todos los casos, la autoridad electoral local les negó el registro como candidatos independientes, debido a que no alcanzaron el porcentaje mínimo establecido en la legislación electoral local consistente en el 3% de apoyos de ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores.

Los ciudadanos promovieron sendos juicios ciudadanos ante el Tribunal Electoral local, quien confirmó las negativas de registro en virtud de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 que, entre otras cuestiones, validó el porcentaje antes referido.

Inconformes con lo anterior, los ciudadanos interpusieron juicios ciudadanos federales que se radicaron ante la Sala Regional Monterrey del TEPJF, con los números SM-JDC-116/2016, SM-JDC-117/2016, SM-JDC-118/2016 y SM-JDC-119/2016; en sus demandas alegaron que los razonamientos contenidos en la acción de inconstitucionalidad antes referida ya no eran aplicables, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos había sido reformada posteriormente, a saber, el 29 de enero de 2016 y, con motivo de ello, se había establecido el uno por ciento de apoyo ciudadano a quienes aspirasen a una candidatura independiente para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

El planteamiento fue declarado infundado por la Sala Regional, en las sentencias aprobadas el 15 de abril de 2016, en virtud de que la reforma constitucional únicamente modificó el régimen aplicable a la Ciudad de México y aquello no podía hacerse extensivo al régimen interno de otra entidad federativa, por lo que debía continuarse adoptando el criterio establecido por la Suprema Corte

en la acción de inconstitucionalidad antes mencionada (TEPJF, 2016an, 2016ao, 2016ap, 2016aq).

Dichas sentencias fueron controvertidas a través de sendos recursos de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-32/2016, SUP-REC-34/2016, SUP-REC-35/2016 y SUP-REC-36/2016, que fueron resueltos por la Sala Superior el 27 de abril de 2016, en el sentido de confirmar la interpretación adoptada por la Sala Regional (TEPJF, 2016ar, 2016as, 2016at, 2016au).¹⁵⁰

4.2.28.3.4 Caso de José Ramón Gómez Leal

El ciudadano José Ramón Gómez Leal, ostentando el carácter de candidato independiente a la presidencia municipal del Ayuntamiento de Reynosa, Tamaulipas, se inconformó contra el acuerdo por el que se declaró procedente el registro de Alfonso de León Perales otorgado mediante el acuerdo IETAM/CG-57/2016 aprobado por el Instituto Electoral de esa entidad federativa.

El medio de impugnación se tramitó ante el Tribunal Electoral local con el número de expediente TE-RDC-23/2016; en éste se hizo valer como motivo de inconformidad, que para el otorgamiento del registro al otro candidato independiente para determinar la duplicidad de 1,249 apoyos ciudadanos entre José Ramón Gómez Lea y Alfonso de León Perales, indebidamente se consideró la fecha que se anotó en los formatos de apoyo y no la fecha en que se presentaron las listas de apoyo, lo cual contravenía lo dispuesto en los artículos 27 y 28, fracciones VII y VIII de la Ley Electoral del Estado.

¹⁵⁰ La Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa formuló votos razonados en las sentencias de los recursos de reconsideración aludidos, en los que expresó que en su opinión, no obstante lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era factible aplicar el estándar internacional del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (1% de apoyos ciudadanos), en tanto ello implicaba una ampliación al ámbito de protección de los derechos humanos y tomando en cuenta que la propia Corte también había validado un porcentaje similar al pronunciarse en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 respecto del requisito previsto para acceder a la candidatura independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Tribunal local desestimó ese agravio, al considerar que los artículos en cuestión atienden como dato de presentación del apoyo ciudadano, la fecha de recolección en campo, la cual se desprende del formato de cédula.

La anterior conclusión fue combatida por José Ramón Gómez Leal mediante la interposición de un juicio ciudadano federal, el cual fue radicado con el número de expediente SM-JDC-125/2016 ante la Sala Regional Monterrey del TEPJF, la cual resolvió el caso el 19 de abril de 2016, en el sentido de confirmar el criterio del Tribunal electoral local, dado que consideró que la fecha de presentación ante la autoridad local únicamente da cuenta del momento en que se presentó la solicitud de registro, en tanto que la fecha establecida en los formatos de apoyo corresponde a la del día en que fue recabada la manifestación respectiva, lo que permitió dar certeza al momento en que los ciudadanos asentaron sus datos (TEPJF, 2016av).

4.2.29 Tlaxcala

4.2.29.1 Reformas constitucional y legal

El 21 de julio de 2015, se publicó el Decreto de reforma a la Constitución Política del Estado de Tlaxcala, por el que se reformó, entre otros, el artículo 22, fracción II, a fin de incluir como derecho político de los ciudadanos el de ser registrado como candidato independiente (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala LXI Legislatura, 2015):

“Artículo 22. *Son derechos políticos de los ciudadanos.*

I. (...)

II. Poder ser votado y registrado como candidato por partido político o de manera independiente para ocupar cargos de elección popular, o ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, si reúne los requisitos que la ley establezca. 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 determinen las leyes aplicables;

III. a IV. (...)

La reforma legal subsecuente consistió en la expedición, mediante Decreto publicado el 3 de septiembre de 2015, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, que abrogó al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa del 26 de diciembre de 2003 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2015).

Las normas sobre el respaldo ciudadano a las candidaturas independientes en el nuevo ordenamiento electoral, se hicieron consistir en lo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE de electores con corte al 31 de agosto del año previo a la elección	299, p. primero
	Diputado MR	6% de la LNE del distrito de que se trate con corte al 31 de agosto del año previo a la elección	299, p. segundo
	Planilla del Ayuntamiento	8% de la LNE del municipio de que se trate con corte al 31 de agosto del año previo a la elección	299, p. tercero
	Presidentes de la comunidad	12% de la LN correspondiente a la comunidad de que se trate, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	299, p. cuarto
Distribución	Gobernador	No se indica distribución	
	Diputado MR		
	Planillas de Ayuntamientos		
Plazo	Gobernador	40 días	297, p. segundo, f. I
	Diputados de MR	30 días	297, p. segundo, f. II
	Ayuntamiento	30 días	297, p. segundo, f. III
	Presidentes de la comunidad	20 días	297, p. segundo, f. IV
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: V. Cuando una persona manifieste su apoyo a favor de más de un aspirante para el mismo cargo. En estos casos se computará para el primer aspirante que la presente.	299, p. octavo, f. V
Características de los	Todos los cargos	Las cédulas de respaldo (...) deberán contener el nombre, firma y clave de elector o el número	299, p. quinto

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
respaldos ciudadanos		identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo	

4.2.29.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto de reforma constitucional del 21 de julio de 2015, fue impugnado mediante las acciones de inconstitucionalidad 69/2015, 71/2015 y 73/2015 promovidas por los partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y MORENA. En ninguna, se cuestionó el tema relativo a las candidaturas independientes (SCJN, 2015g)

Por otra parte, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala también fue impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad 103/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en la que tampoco enderezó motivos de invalidez relacionados con la obtención de respaldos ciudadanos para las candidaturas independientes (SCJN, 2015h).

4.2.29.3 Casos contenciosos

4.2.29.3.1 Caso de Braulio Muñoz Cocoltzi

El 27 de noviembre de 2015, el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones emitió el Acuerdo ITE-CG 22/2015 por el que se aprobó el Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes para el proceso electoral ordinario 2015-2016 en el Estado de Tlaxcala; el 15 de diciembre siguiente, emitió el Acuerdo ITE-CG 38/2015 por el que se aprobaron los porcentajes requeridos para la obtención del registro como candidatos independientes, así como el Acuerdo ITE-CG 40/2016 por el que se aprobó la convocatoria para postularse como candidato independiente.

El 19 de diciembre de ese mismo año, el ciudadano Braulio Muñoz Cocoltzi, alegando que los acuerdos antes mencionados violaban su derecho político a ser votado, en particular, expresó que el porcentaje de apoyo ciudadano exigido para

ser registrado como candidato a presidente de comunidad (12%) era desproporcional; en consecuencia, promovió *per saltum* juicio ciudadano federal, del cual conoció la Sala Regional con sede en el entonces Distrito Federal del TEPJF, el cual se radicó con el número SDF-JDC-851/2015.

En la sentencia dictada el 23 de diciembre de 2015, la Sala Regional declaró inaplicable el artículo 296, primer párrafo, de la Ley Electoral local, porque el plazo establecido para la constitución de una asociación civil y apertura de la cuenta bancaria (diez días naturales) hacía nugatorio el derecho a ser votado y también declaró inaplicables los artículos 299, párrafo cuarto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado y el 17 del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes, en cuanto exigían el 12% de apoyo de ciudadanos inscritos en el listado nominal para los cargos de Presidente de Comunidad.

Para sustentar sus conclusiones, la Sala Regional aplicó un test de proporcionalidad en el que estimó que la medida legislativa tenía por objeto cumplir con un fin constitucionalmente legítimo, consistente en acreditar que la participación de la persona goce de una cierta dosis de legitimidad entre el electorado y también resultaba idónea para garantizar que todos los contendientes de los procesos electorales acreditaran que cuentan con el respaldo de una base social que los presenta como una auténtica posibilidad de contender con los ciudadanos postulados por los partidos políticos, pues con ella se evitaba la proliferación de candidaturas que no tuvieran viabilidad de competir en una contienda electoral, además de ser una medida necesaria, en virtud de que no existía una medida alternativa menos gravosa para el interesado.

Sin embargo, la presentación de firmas de apoyo de cuando menos, el equivalente al 12% del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de la comunidad, fue considerada por la Sala Regional como significativamente más gravosa que la previsto para la postulación de candidaturas por diversos cargos de elección popular, sin que hubiera justificación para hacer más amplio el porcentaje de apoyo ciudadano tratándose de la elección de presidente de comunidad —respecto a los porcentajes requeridos para la elección de gobernador o de

diputado—, lo cual resultaba ser arbitrario y violatorio del derecho político del ciudadano, pues se le daba al caso un trato desigual para ejercer un derecho humano.

Como consecuencia de la inaplicación anotada, la Sala Regional determinó que el porcentaje de apoyos ciudadanos fuera el equivalente al 3% de la lista nominal de la demarcación en la que se pretendiera competir, dado que ese porcentaje fue previsto por el legislativo estatal respecto de la elección de Gobernador y tratarse del más reducido, en comparación con los establecidos para las elecciones de diputados y ediles, a saber 6% y 8%, respectivamente (TEPJF, 2015w).

4.2.29.3.2 Caso de José Jorge Moreno Durán

En contra de los tres acuerdos del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones mencionados en el caso narrado en el punto anterior, el ciudadano José Jorge Moreno Durán, quien aspiraba a registrarse como candidato independiente al cargo de gobernador, también promovió juicio ciudadano federal, por considerar, entre otras cuestiones, que el porcentaje de apoyos exigido en la normatividad local, era excesivo y desproporcional, así como estimar que era indebido dar publicidad a los nombres contenidos en las listas de respaldo ciudadano.

El asunto se tramitó con el número de expediente SUP-JDC-1/2016 y en la resolución de fecha 6 de enero de 2016 la Sala Superior determinó que las normas que establecían el porcentaje equivalente al 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores no eran inconstitucionales, pues tal como lo había sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos casos en que se examinó un porcentaje similar,¹⁵¹ se había estimado que el legislador secundario cuenta con un margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe

¹⁵¹ En la sentencia se alude a las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas (Nuevo León), 49/2014 (Sonora), 65/2014 y acumuladas (Guerrero), 32/2014 y acumulada (Colima), 38/2015 y acumuladas (Tamaulipas), 43/2014 y acumuladas (Guanajuato) y 56/2014 y acumulada (Estado de México).

acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos independientes, como las cifras suficientes para demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo, la distribución respectiva y que el porcentaje del 3% fue considerado válido por lo menos por ocho ministros.

En otro orden de ideas, la Sala Superior consideró, que la autoridad electoral se excedió en sus facultades al permitir que puedan publicarse los nombres de los ciudadanos que han manifestado su apoyo para la postulación de un candidato independiente, cuestión que ya se había estimado que no cumplía con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad según se resolvió el expediente SUP-RAP-203/2014 del que derivó el criterio de la Tesis IV/2015 de rubro “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE”, por lo que ordenó inaplicar la fracción IV del artículo 18 del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes emitido por el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones y, en consecuencia, esto generó que no se exigiera a los ciudadanos que autorizaran la publicación de sus datos al recabar su apoyo a las candidaturas independientes (TEPJF, 2016aw).

4.2.29.3.3 Casos de Beneberto Sánchez Vázquez y otros.

Con motivo del proceso electoral ordinario en el Estado de Tlaxcala 2015-2016, varios ciudadanos que aspiraban a ser registrados como candidatos independientes a diputaciones locales, promovieron juicios ciudadanos en los que reclamaban, sustancialmente, la inaplicación del porcentaje requerido de respaldo ciudadano para el registro de sus candidaturas previsto en el párrafo segundo del artículo 299 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala, consistente en el 6% del listado nominal de electores.

Los juicios se tramitaron ante la Sala Regional del entonces Distrito Federal con los números de expedientes SDF-JDC-25/2016 (Beneberto Sánchez Vázquez), SDF-JDC-39/2016 (Melisa Irasema Vázquez Molina), SDF-JDC-40/2016 (Benito

Saldívar Sánchez) y SDF-JDC-42/2016 (Alfonso Cano Velasco) y en las sentencias respectivas —dictadas la primera el 18 de febrero de 2016 y las otras tres el 21 de marzo siguiente— se determinó la inaplicación del precepto antes aludido y la aplicación, en su lugar, del porcentaje del 3% del listado nominal.

Al efecto, la Sala Regional sostuvo, por un lado, que la restricción sí se encontraba contenida en una ley formal y material dictada en razón del interés general y, que era idónea, porque se garantizaba que quienes participen como candidatos independientes tuvieran cierta representatividad entre el electorado y se evitaba la proliferación de candidaturas que no sean viables de competir equitativamente en la contienda y, por otro lado, estimó que no se cumplía con el subprincipio de necesidad, en tanto que existía otra medida menos gravosa para el ciudadano, en el caso, el 3% que se exigía para registrar la candidatura independiente al cargo de gobernador, sin que se encontrara una justificación para exigir un porcentaje más elevado (TEPJF, 2016ax, 2016ax, 2016ay, 2016az).

4.2.30 Veracruz

4.2.30.1 Reformas constitucional y legal

El 9 de enero de 2015, se publicó el Decreto de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave con el que se modificó, entre otros, el artículo 19 en cuyo párrafo octavo se hizo referencia a las candidaturas independientes en los términos siguientes (Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015a):

Artículo 19.

Párrafos primero al séptimo (...)

Los partidos políticos tienen el derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a registrar candidaturas independientes. La ley fijará las condiciones y requisitos para registrar una candidatura independiente.

Párrafos noveno al décimo primero (...)

La reforma legal subsecuente se produjo el 1 de julio de 2015 mediante la expedición del Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que abrogó el Código número 568 Electoral publicado el 1 de agosto de 2012 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015b). En este nuevo ordenamiento electoral las reglas sobre respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, quedaron del modo siguiente:

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	3% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo a la elección	269, p. primero
	Diputado MR		269, p. segundo
	Presidente y Síndico Municipal		269, p. tercero
Distribución	Gobernador	Electores de todos los distritos electorales, que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos	269, p. primero
	Diputado MR	Ciudadanos de la totalidad de los municipios que integran el distrito y que sumen como mínimo el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos	269, p. segundo
	Presidente y Síndico Municipal	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores del municipio	269, p. tercero
Plazo	Gobernador	60 días	267, p. cuarto, f. I
	Diputados de MR	30 días	267, p. cuarto, f. II
	Presidente Municipal o Síndico		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VIII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada.	279, f. VIII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	e) La cédula de respaldo a que se refiere el Artículo 269 del presente Código, que contenga:	278, f. III, e), numerales 1) y 2)

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		1) El nombre y firma de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de este Código; y 2) La clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de este Código.	

4.2.30.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Código 577 de Instituciones y Procedimientos Electorales veracruzano fue impugnado mediante las acciones de inconstitucionalidad 50/2015, 55/2015, 56/2015 y 58/2015 promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y MORENA, respectivamente. Por lo que hace a los temas en análisis en esta investigación, los promoventes formularon conceptos de invalidez respecto de los preceptos siguientes:

- Movimiento Ciudadano cuestionó los artículos 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, y 269 del Código Electoral de Veracruz porque, en su concepto, vulneraban el derecho a ser votado de los candidatos independientes, pues aumentaban los requisitos para obtener dicha candidatura ya que, por un lado, debían obtener la cédula de respaldo de cuando menos el 3% de la lista nominal de electores cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sólo establece el 1%; y, por otro, reducían el plazo para obtener dichas cédulas a 30 días, mientras que la ley general preveía un plazo de 60 días; todo lo cual se traducía en una reglamentación excesiva que no cumplía con los subprincipios de proporcionalidad, razonabilidad, idoneidad y necesidad.
- El Partido de la Revolución Democrática también cuestionó el artículo 269 por exigir una cantidad desproporcional de apoyo ciudadano para el registro de candidatos independientes, lo cual restringía el derecho a ser votado en condiciones de igualdad entre los candidatos independientes y los

postulados por los partidos políticos; además de que se les exigía comprobar una representatividad mayor a la requerida por un partido para que mantenga su registro y sus prerrogativas o, incluso, para la formación de un partido político local. También cuestionó que hubiera una diferencia respecto de la legislación federal para el caso de la candidatura independiente a Presidente de la República, que sólo requiere el 1% de la lista nominal de electores y el 2% para senadores y diputados federales por mayoría relativa.

Al respecto, al emitir la opinión SUP-OP-8/2015 el 26 de julio de 2015, la Sala Superior consideró que la medida normativa era inconstitucional, en tanto que las exigencias que contiene plazo, espacio geográfico y porcentaje, analizadas en su conjunto, restringían de manera innecesaria y desproporcionada el derecho de participación ciudadana de los ciudadanos. En particular, la Sala Superior estimó que la exigencia del 3% de la lista nominal debe analizarse en contexto con las demás previsiones, esto es, que debe recabarse en un plazo de 60 días para el caso de gobernador y de 30 días para el caso de diputados locales, en la totalidad de los distritos locales en los que deben obtener, al menos, el 2% en cada uno de éstos, de donde resulta que el requisito restringe el derecho en forma innecesaria si se toma en cuenta que existen otras alternativas, como sería la de que el porcentaje se exija en la mitad de los distritos o municipios. Ante tal conclusión, la Sala Superior sugirió que en lugar del porcentaje exigido se empleara el 1% considerado por la Comisión de Venecia (TEPJF, 2015x).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, abordó el estudio de ambos conceptos en forma conjunta, en el considerando vigésimo sexto del proyecto que se discutió por el Tribunal Pleno, en sesión del nueve de noviembre de dos mil quince.

Al respecto, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez del artículo 267, cuarto párrafo, fracciones I y II, ya que el diseño establecido en la legislación estatal resultaba idóneo y razonable para garantizar el derecho constitucional de votar y ser votado bajo una candidatura

independiente, obteniéndose una votación de 4 votos por la validez y 4 por la invalidez.¹⁵²

Así mismo, se sometió a consideración del Tribunal Pleno la propuesta de reconocer la validez del artículo 269 dado que las legislaturas locales cuentan con libertad de configuración respecto al registro de candidaturas independientes, con una votación de 3 votos por la validez y 5 por la invalidez.¹⁵³

En tal virtud, al no alcanzarse en ambos casos la mayoría calificada de ocho votos, se desestimaron las acciones de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos (SCJN, 2015i, pp. 303–304).

4.2.30.3 Casos contenciosos

4.2.30.3.1 Caso planteado por el Partido Acción Nacional

El 30 de octubre de 2014, el Partido Acción Nacional promovió un juicio de revisión constitucional electoral con el que impugnó, entre otras cuestiones, la omisión del Congreso del Estado de Veracruz de expedir la legislación secundaria sobre candidaturas independientes, ya que con la misma se desobedecía lo previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

La Sala Superior reencauzó la impugnación a juicio electoral tramitado con el número SUP-JE-8/2014 en cuya sentencia emitida el 3 de diciembre de 2014 determinó que asistía la razón al partido político impugnante en tanto que la legislatura del Estado de Veracruz, no había expedido la legislación en materia de

¹⁵² Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales votaron a favor de la propuesta, mientras que los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra, resultando un empate de cuatro votos.

¹⁵³ Los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Eduardo Medina Mora I. se expresaron a favor de la validez, mientras que los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas y Luis María Aguilar Morales votaron en contra.

candidaturas independientes, no obstante que ya se había agotado el plazo de un año establecido en el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional antes mencionada y, en consecuencia, ordenó a dicha autoridad legislativa que de inmediato expidiera la legislación reglamentaria correspondiente.

4.2.30.3.2 Caso de Elías Miguel Moreno Brizuela

El 18 de marzo de 2016, el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz emitió el acuerdo A70/OPLE/VER/CG/17-03-16 por el que, entre otras cuestiones, determinó que Elías Miguel Moreno Brizuela no obtuvo el porcentaje requerido en la ley electoral local para ser registrado como candidato independiente a gobernador.

Dicho ciudadano promovió dos juicios ciudadanos ante el Tribunal Electoral de Veracruz, quien los resolvió el 1 de abril siguiente, en el sentido de confirmar el acuerdo de la autoridad electoral administrativa.

En contra de esta determinación, Elías Miguel Moreno Brizuela promovió juicio federal ciudadano, el cual se tramitó con el número de expediente SUP-JDC-1251/2016 y fue resuelto por la Sala Superior del TEPJF el 13 de abril de 2016, en el sentido de confirmar la sentencia del Tribunal local.

En la sentencia respectiva, entre otras cuestiones, la Sala Superior advirtió que el artículo 269 del Código Electoral del Estado de Veracruz no fue objeto de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas; sin embargo, siguiendo los criterios adoptados por la propia Corte en otras acciones de inconstitucionalidad,¹⁵⁴ consideró que fue correcto el criterio asumido por el Tribunal Electoral local al

¹⁵⁴ En la sentencia se mencionan los casos de las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014 (Colima); 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014 (Nuevo León); 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014 (Morelos); 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014 (Michoacán); 45/2014 y sus acumulados 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014 (Distrito Federal); 49/2014 y su acumulada 82/2014 (Sonora); 65/2014 y su acumulada 81/2014 (Guerrero); 43/2014 y su acumulada 47/2014, 48/2014 y 57/2014 (Guanajuato); y 38/2015 y sus acumuladas 45/2015, 46/2015 y 47/2015 (Tamaulipas).

estimar que la medida legislativa no era desproporcional ni carecía de razonabilidad en tanto satisfacía un test de proporcionalidad, puesto que: (i) perseguía un fin legítimo que consistía en asegurar que el ciudadano que pretendiera registrarse como candidato independiente contara con parámetros mínimos de apoyo ciudadano, o respaldo social; (ii) era idónea y necesaria, porque permitía la operatividad de la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes, y evitaba trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acudiera a solicitar el registro respectivo; y, (iii) era proporcional en sentido estricto, dado que aseguraba que la ciudadanía tuviera opciones de candidatos que fueran realmente representativos, auténticos y competitivos sin afectar desmedidamente el derecho de ser votado de los ciudadanos, en su calidad de candidatos independientes.

Consecuentemente, la Sala Superior estimó que el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de los candidatos independientes, equivalente al 3 por ciento de la lista nominal de electores, era un requisito proporcional y válido, toda vez que su establecimiento se encontraba dentro del ámbito de la libertad configurativa del legislador ordinario y constituía una medida adecuada que garantizaba la participación real de los candidatos independientes en el procedimiento electoral respectivo (TEPJF, 2016ba).

4.2.30.3.3 Caso de Rosinela Santopietro Espinosa

El 16 de abril de 2016, el Consejo General del Organismo Público Electoral de Veracruz determinó que la fórmula de aspirantes a candidatas independientes al cargo de diputada por el principio de mayoría relativa encabezada por Rosinela Santopietro Espinosa, no tenía el derecho a registrarse por no haber cumplido con el porcentaje de firmas requerido en el Código Electoral del Estado.

La aspirante a la candidatura independiente interpuso juicio ciudadano local en el que el Tribunal Electoral de esa entidad federativa. determinó confirmar la negativa del registro.

En reacción a lo anterior, la ciudadana en mención promovió ciudadano federal que se radicó ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, con el número de expediente SX-JDC-170/2016, quien en sentencia del 4 de mayo de 2016 confirmó el criterio asumido por el tribunal local conforme al cual consideró que el porcentaje requerido en el artículo 269, párrafo segundo, del Código Electoral local, consistente en el 3% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal del distrito correspondiente, se ha considerado proporcional conforme a los criterios asumidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas acciones de inconstitucionalidad, en virtud de que las legislaturas locales cuentan con libertad de configuración legislativa.¹⁵⁵

Así mismo, la Sala Regional Xalapa validó el criterio del Tribunal local en el que se estimó que dicho porcentaje se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que se le otorguen los recursos públicos necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

Además, confirmó el criterio del Tribunal local respecto a que la medida legislativa en cuestión no era desproporcional ni carecía de razonabilidad, en tanto que satisfacía un test de proporcionalidad, porque: (i) perseguía un fin legítimo que consistía en asegurar que el ciudadano que pretendiera registrarse como candidato independiente contara con parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social; (ii) era idónea y necesaria, porque permitía la operatividad de la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes y evitaba trastornos, al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acudiera a solicitar el registro respectivo; y, (iii) resultaba proporcional en sentido estricto, porque aseguraba que la ciudadanía tuviera opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos sin afectar

¹⁵⁵ En el proyecto se citan como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas (Nuevo León), 49/2014 y acumuladas (Sonora), 65/2014 y acumuladas (Guerrero), 43/2014 y acumuladas (Guanajuato); y 38/2015 y acumuladas (Tamaulipas)

desmedidamente el derecho de ser votado de los ciudadanos en su calidad de candidatos independientes (TEPJF, 2016bb).

4.2.30.3.4 Caso de Jesús Antonio Salazar

El 10 de enero de 2017, el ciudadano Jesús Antonio Salazar, en su carácter de candidato independiente al cargo de Presidente Municipal de Veracruz, formuló consulta al Organismo Público Electoral del Estado de Veracruz en el sentido de conocer, si en su caso, resultaba aplicable el criterio sustentado por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa en el juicio ciudadano local JDC 201/2016 y acumulados, en el que había determinado la inaplicación en el caso concreto de la porción normativa del artículo 269 del Código Electoral local en cuanto a que las cédulas de respaldo para la fórmula de Presidente y Síndico deberán “...*estar integradas por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores del municipio*” (Tribunal Electoral de Veracruz, 2016).

La autoridad electoral resolvió en sentido negativo al ciudadano el 13 de enero siguiente e, inconforme con la respuesta, promovió juicio ciudadano local ante el Tribunal Electoral de Veracruz, quien lo tramitó con el número JDC 5/2017 y resolvió en el sentido de conceder al ciudadano Jesús Antonio Salazar el mismo criterio sostenido en el juicio JDC 201/2016, esto es, inaplicar la porción normativa antes mencionada; ordenando también al Organismo Público Electoral de Veracruz que, en lo subsecuente, observara lo resuelto en ese fallo como directriz al momento de verificar los requisitos exigidos por el artículo 269 del Código Electoral, para quienes aspiren a registrarse como candidatos independientes a los cargos de ediles en la entidad federativa (Tribunal Electoral de Veracruz, 2017).

En contra de la anterior determinación, el Partido Acción Nacional presentó juicio de revisión constitucional electoral del cual conoció la Sala Regional Xalapa del TEPJF, con el número de expediente SX-JRC-8/2017 en el que se confirmó lo resuelto por el Tribunal Electoral local, sustancialmente porque, contrario a lo hecho valer por el partido impugnante, consideró que dicho órgano jurisdiccional no había

realizado un control abstracto con efectos *erga omnes*, sino que determinó que en el caso del ciudadano Jesús Antonio Salazar se le debía hacer extensivo el criterio adoptado en las otras resoluciones, por encontrarse en una situación jurídica y en una circunstancia fáctica similar a las de los ciudadanos respecto de los que se determinó la aplicación de una porción normativa del artículo 269 del Código Electoral de Veracruz y, de no hacerse así, se produciría una vulneración a otros principios y derechos fundamentales, como son los de igualdad y no discriminación, en virtud de que a los demás aspirantes a las candidaturas independientes se les exigirían más requisitos para ser registrados que aquellos que promovieron en las sentencias previas (TEPJF, 2017l).

En desacuerdo, el Partido Acción Nacional impugnó la resolución de la Sala Regional mediante recurso de reconsideración, el cual se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-REC-43/2017. En la sentencia respectiva, esa instancia jurisdiccional determinó confirmar la sentencia reclamada (TEPJF, 2017m).

4.2.31 Yucatán

4.2.31.1 Reformas constitucional y legal

El 20 de junio de 2014, se publicó el Decreto número 195/14 por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia electoral. Respecto de las candidaturas independientes, se incluyó el Apartado B en el artículo 16, en los términos siguientes (Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, 2014a):

Artículo 16. (...)

(...)

Apartado A. (...)

Apartado B. De los candidatos independientes.

Los ciudadanos, para ejercer el derecho a participar en las elecciones estatales como candidatos independientes, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley respectiva.

La ley regulará el régimen de postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes y garantizará su derecho al financiamiento público, así como el acceso a la radio y televisión en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta constitución.

Apartados C al F. (...)

El 28 de junio siguiente, se publicó el Decreto por el que se emitió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán que abrogó a la ley homónima del 24 de mayo de 2006 (Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatán, 2014b).¹⁵⁶ Las disposiciones sobre el respaldo ciudadano a las candidaturas contenidas en la nueva Ley fueron las siguientes:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	2% de la LNE correspondiente a todo el Estado con corte al 31 de agosto del año previo a la elección		45, f. I, a)
	Diputado MR	5% de la LNE correspondiente al Distrito en cuestión con corte al 31 de agosto del año previo a la elección		45, f. I, b)
	Planillas de ayuntamientos	Municipios cuyos cabildos se integran por 5 y 8 regidores	15%	45, f. I, c)
		Municipios cuyos cabildos se integren por 11 regidores	10%	45, f. I, d)

¹⁵⁶ La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán expedida el 24 de mayo de 2006 contenía un capítulo dedicado a la regulación de las candidaturas independientes (aa. 28 al 31) en el que, entre otras cuestiones, se establecían los siguientes porcentajes de apoyo ciudadano para obtener el registro de la candidatura: 3% para gobernador, 15% para diputados de mayoría relativa, 15% para ayuntamientos con cabildos integrados por 5 y 8 regidores, 10% para ayuntamientos integrados con 11 regidores y 2% para cabildos integrados con 19 regidores. Estas disposiciones eran acordes a la reforma constitucional del mismo día (24 de mayo de 2006), que estableció el derecho de los ciudadanos yucatecos a participar de manera independiente en las elecciones estatales y municipales en el artículo 16, Apartado B, último párrafo, en los términos siguientes: *“Para ejercer el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos de manera independiente, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley”*. Este texto quedó superado por virtud de la reforma a la Constitución Federal del 13 de noviembre de 2007 al artículo 116, fracción V, inciso e), que otorgó a los partidos políticos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular en las entidades federativas, lo que generó que, posteriormente, el artículo 16, Apartado B, último párrafo de la Constitución Política yucateca fuera reformado por Decreto publicado el 3 de julio de 2009, para quedar en los términos siguientes: *“Los ciudadanos de manera independiente, para ejercer el derecho a participar en las elecciones estatales, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la ley respectiva, siempre que dicha posibilidad se encuentre establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”* A pesar de ello, el texto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del 24 de mayo de 2006 no fue modificado y permaneció en los mismos términos, aunque perdió eficacia dada la disposición de la Constitución Federal que restringía las candidaturas independientes.

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
		Municipios cuyos cabildos se integren por 19 regidores	2%	45, f. I, e)
Distribución	Gobernador	Ciudadanos de por los menos 54 municipios, que sumen al menos el 1% de ciudadanos que figuren en las LNE en cada uno de ellos		45, f. I, a)
	Diputado MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos		45, f. I, b)
	Regidores	No pide distribución		45, f. I, c)
Plazo	Gobernador	60 días		43, p. segundo, f. I
	Diputados de MR	30 días		43, p. segundo, f. II
	Regidores	30 días		43, p. segundo, f. III
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VII. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, sólo se computará la primera manifestación presentada.		59, p. segundo, f. VII
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	Las cédulas de apoyo ciudadano de los aspirantes a una candidatura independiente, deberán contener, según el caso, las características siguientes: I. Una relación que contenga el nombre, domicilio, clave de elector de la credencial para votar con fotografía vigente, copia simple de ésta, municipio y firma autógrafa de uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura (...)		45, f. I y 57, f. II, inciso f)

4.2.31.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto del 28 de junio de 2014, por el que se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán fue increpado por el Partido Acción Nacional, mediante la acción de inconstitucionalidad 58/2014; en dicha demanda, no formuló conceptos de invalidez relacionados con las candidaturas independientes (SCJN, 2014r).

4.2.31.3 Casos contenciosos

4.2.31.3.1 Caso de María Sofía del Perpetuo Socorro Castro Romero

El 3 de diciembre de 2017, la ciudadana María Sofía del Perpetuo Socorro Castro Romero, quien ostentaba la calidad de aspirante a candidata independiente al cargo de Gobernadora del Estado de Yucatán, promovió juicio local ciudadano en el que impugnó el Acuerdo C.G. 178/2017 del Consejo General del Instituto Electoral y de Partición Ciudadana de esa entidad federativa, por el que se aprobaron los lineamientos para recabar y presentar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para las y los aspirantes a candidaturas independientes a cargos de elección popular para el proceso electoral ordinario local 2017-2018. El principal motivo de conflicto fue que, con la emisión de esos lineamientos, se dejó sin efectos lo dispuesto en el artículo 45 de la ley electoral local, sustituyendo el mecanismo de recolección de cédulas de respaldo por una aplicación móvil y, declarando que solamente en cinco de los ciento seis municipios, podría utilizarse la cédula física, sin justificar la exclusión de los demás municipios de la entidad.

El Tribunal Electoral del Estado de Yucatán dictó sentencia en la que confirmó, en lo que fue materia de impugnación, los lineamientos controvertidos y en contra de esa determinación, la ciudadana mencionada interpuso juicio federal ciudadano del que conoció la Sala Superior a través del expediente SUP-JDC-10/2018.

En la ejecutoria respectiva, dictada el 17 de enero de 2018, la Sala Superior confirmó lo resuelto por el Tribunal electoral local, sustancialmente, porque estimó que la aplicación móvil tenía un fin legítimo, ya que se trataba de un mecanismo de obtención de apoyo ciudadano que tiene como objetivo facilitar a los aspirantes a candidatos independientes la acreditación de las cédulas de respaldo ciudadano y eso no significó, una desaparición del requisito relativo a la obtención de este apoyo sino que es un mecanismo que lo sustituye y no se vuelve una carga excesiva ni desproporcional.

Por otra parte, la Sala Superior estimó correcta la determinación de que en cinco municipios no se haga uso de la aplicación móvil porque ello está motivado en las condiciones de alta marginación que privan en aquellos y la actora no aportó datos específicos de que haya otros municipios que presenten condiciones de alta marginación además de los indicados en el acuerdo controvertido (TEPJF, 2018ac).

4.2.32 Zacatecas

4.2.32.1 Primera etapa

4.2.32.1.1 Reformas legal y constitucional

En el caso de Zacatecas, la reforma legal precedió a la reforma constitucional local, en materia de candidaturas independientes.

En efecto, el 6 de octubre de 2012, se publicó el Decreto por el que se expidió la Ley Electoral del Estado de Zacatecas que abrogó la ley homónima del 4 de octubre de 2003 (Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, 2012). En la nueva Ley se incluyó un capítulo en el que se regulaba a las candidaturas independientes, de cuyo contenido se obtiene, respecto de la obtención de respaldos para las candidaturas independientes, que:

Rubro	Cargo	Disposición		Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	5% del padrón electoral correspondiente a todo el Estado con corte al 31 de diciembre del año previo a la elección		18, p. 1, f. II, a)
	Diputado MR	15% del padrón electoral correspondiente al Distrito uninominal en cuestión con corte al 31 de diciembre del año previo a la elección		18, p. 1, f. II, b)
	Planillas de ayuntamientos	Municipios de hasta 15,000 electores	15%	18, p. 1, f. II, c), p. segundo
		Municipios de 15,001 a 30,000 electores	10%	
		Municipios de 30,001 a 50,000 electores	8%	
Municipios de 50,001 en adelante		5%		
Distribución	Gobernador	No pide distribución		
	Diputado MR			
	Planillas de ayuntamientos			

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Plazo	Gobernador	No define el plazo	
	Diputados de MR		
	Planillas de ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	No estableció límite a los respaldos ciudadanos	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	<p>1. Para la procedencia del registro, los ciudadanos que pretendan de manera independiente una candidatura de elección popular por el principio de mayoría relativa, deberán comunicarlo al Consejo General, por lo menos 10 días antes del inicio del plazo del registro de la candidatura a la que aspire, presentando la documentación siguiente:</p> <p>II. Relación de apoyo ciudadano que contenga el nombre, domicilio, clave de elector y firma autógrafa de cada uno de los ciudadanos que respalden dicha candidatura en la demarcación correspondiente haciéndose constar mediante fe de hechos notarial. (...)</p> <p>III. Copia simple de las credenciales de elector de los ciudadanos a que se refiere la fracción que precede, debidamente cotejada por el fedatario público</p>	18, p. 1, f. II, p. primero y f. III

Con posterioridad, la reforma constitucional local que incluyó la referencia a las candidaturas independientes fue publicada el 11 de septiembre de 2013 (Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, 2013). En el caso, se reformó el artículo 35, que quedó redactado en la forma siguiente:

Artículo 35. *Corresponde al Estado garantizar la integración de los poderes públicos como lo disponen esta Constitución y las leyes que de ella emanan. En consecuencia, la organización, preparación y realización de las elecciones de sus titulares, cuando su renovación deba hacerse por la vía comicial, es competencia estatal y a la vez derecho de los ciudadanos, quienes podrán participar como candidatos de manera independiente y, de los partidos políticos, quienes intervendrán de manera concurrente en los términos que la ley de la materia determine.*

4.2.32.1.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto por el que se expidió la Ley Electoral de Zacatecas del 6 de octubre de 2012, fue impugnado mediante acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Procuraduría General de la República (57/2012), y por los partidos políticos Movimiento Ciudadano (58/2012), del Trabajo (59/2012) y de la Revolución Democrática (60/2012). En las respectivas demandas no se formularon conceptos de invalidez relacionados con los temas examinados en la presente investigación (SCJN, 2012b).

4.2.32.1.3 Casos contenciosos

4.2.32.1.3.1 Caso de Marco Antonio Torres Iguanzo y otros

El 4 de enero de 2013, el Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas emitió el acuerdo ACG-IEEZ-IV-01/2013, con el que aprobó el Reglamento para las Candidaturas Independientes.

Inconformes con diversos aspectos del Reglamento referido, los ciudadanos Marco Antonio Torres Iguanzo, Juan Francisco Valerio Quintero y Rogelio Cárdenas Hernández, interpusieron sendos juicios ciudadanos federales, los cuales se radicaron con los números SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013 y SUP-JDC-43/2013.

Entre otras cuestiones, los impugnantes controvirtieron que en el Reglamento mencionado figurara el requisito de presentar un escrito de intención para participar como aspirante a una candidatura independiente, así como que se exigiera que las firmas de ciudadanos que apoyaran dicha candidatura se acompañaran de una fe de hechos notarial.

En la sentencia de la Sala Superior, dictada el 7 de febrero de 2013, se estimaron fundados los motivos de impugnación porque, por una parte, el escrito de intención constituía un requisito que no se encontraba previsto en la ley electoral local y, por otra parte, se estimó que requerir que las firmas de apoyo constaran en

una fe de hechos notarial, obstaculizaba el ejercicio del derecho a ser votado y, si bien era razonable establecer requisitos que den certeza respecto del apoyo ciudadano a una candidatura independiente, lo cierto es que esto no se podía llevar al extremo de obstaculizar el ejercicio de ese derecho, con requisitos de difícil cumplimiento; en consecuencia, determinó expulsar los numerales 1 y 2 del artículo 13, así como inaplicar el artículo 18, numeral 1, fracción II, en la porción normativa que decía “haciéndose constar mediante fe de hechos notarial” y fracción III en la porción normativa que decía “debidamente cotejada con su original por el fedatario público” (TEPJF, 2013h).¹⁵⁷

4.2.32.1.3.2 Casos de José Jaime Enríquez Félix y Juan Manuel Hernández Rea

En Acuerdo del 22 de abril de 2013, el Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas declaró improcedente la solicitud de registro como candidato independiente a Presidente Municipal del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas del ciudadano José Jaime Enríquez Félix, en virtud de que incumplió con diversos requisitos previstos en la Ley Electoral y el Reglamento de Candidaturas Independientes de esa entidad federativa.

El ciudadano en mención promovió el medio de impugnación previsto en la ley electoral local, el cual fue resuelto por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Zacatecas en el sentido de confirmar la determinación de la autoridad administrativa electoral.

En contra de lo anterior, el interesado promovió juicio ciudadano federal, el cual se tramitó ante la Sala Regional Monterrey del TEPJF, con el número SM-JDC-493/2013, en el que planteó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad del requisito previsto en el artículo 18, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, consistente en que para la procedencia del registro de

¹⁵⁷ El criterio sustentado en esta sentencia originó la Tesis VII/2015, de rubro: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS)”.

candidaturas independientes en municipios con más de 50,001 electores debía acreditarse un apoyo ciudadano equivalente al 5% del padrón electoral; así como la inconstitucionalidad del artículo 18, párrafo 1, fracción III de la propia Ley en la que se requería presentar copias simples de las credenciales para votar de los ciudadanos que apoyaran la candidatura independiente.

La Sala Regional aplicó un examen de proporcionalidad, encontrando que, en el caso, la norma cuestionada perseguía un fin legítimo y satisfacía el principio de idoneidad, porque a través de su cumplimiento la autoridad puede cumplir el fin de hacer operativo el esquema electoral de Zacatecas, evitando trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro como candidato independiente.

Sin embargo, consideró que el precepto no satisfacía el principio de necesidad porque el parámetro de apoyo del 5%, constituía un criterio gravoso al derecho humano de ser votado frente a otros supuestos previstos en la ley, los cuales, a pesar de ser de naturaleza distinta, sí son semejantes respecto a los fines legítimos de acceso en condiciones de competencia a la contienda electoral, como son los parámetros para el registro de los partidos políticos y la conservación del mismo.

De igual manera, consideró que el porcentaje exigido para el registro de la candidatura independiente no satisfacía el principio de proporcionalidad en sentido estricto, porque no se evidenciaban las ventajas institucionales que compensaran las cargas mayores al aspirante a candidato independiente en el municipio de Zacatecas, ya que no conducían a fortalecer el modelo de partidos ni a garantizar la mayor participación de los ciudadanos a través de la postulación independiente, sino que tendían a inhibir su acceso.

Con estas consideraciones, la Sala Regional determinó inaplicar el artículo cuestionado en la porción que establecía “el equivalente al 5% del padrón electoral correspondiente al municipio de que se trate”

Por otra parte, la Sala Regional también estimó que el requisito de exigir las copias de la credencial para votar tampoco satisfacían los criterios de necesidad y

proporcionalidad en sentido estricto; por lo que hace a la necesidad, estimó que existían otros mecanismos menos lesivos previstos en la ley y en acuerdos de colaboración que permitían confirmar la identidad y los datos de las personas que suscribieron los apoyos ciudadanos y en lo referente a la proporcionalidad en sentido estricto estimo que generaba una exigencia de difícil cumplimiento que no era razonable ni necesaria, cuya satisfacción llevaba implícita una restricción de un valor constitucionalmente tutelado. En tal virtud, también determinó la inaplicación del artículo 18, párrafo 1, fracción III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Cabe acotar, por último, que no obstante la inaplicación de los preceptos antes señalados, la Sala Regional en sus efectos determinó que como el actor no había reunido el porcentaje más benéfico a su pretensión, a nada práctico conduciría ordenar el dictado de una nueva determinación y, en consecuencia, confirmó la negativa del registro de su candidatura independiente (TEPJF, 2013i).

Por otra parte, en una cadena impugnativa distinta, la Sala Regional Monterrey conoció del juicio ciudadano federal SM-JDC-481/2013 promovido por Juan Manuel Hernández Rea, en su carácter de aspirante a candidato a presidente municipal del Ayuntamiento de Zacatecas, en el que también sostuvo el criterio de inaplicar los requisitos relativos a acreditar el 5% del padrón electoral como apoyo a la candidatura independiente para el Municipio de Zacatecas, así como de presentar copias simples de las credenciales para votar de las personas que firmaron la relación de apoyo; sin embargo, dicha Sala Regional también determinó confirmar la resolución del Consejo General del Instituto Electoral de Zacatecas de declarar improcedente el registro del actor, en virtud de que únicamente presentó 947 registros de apoyo que equivalían al 0.88% del padrón electoral del municipio correspondiente.

4.2.32.2 Segunda etapa

4.2.32.2.1 Reforma legal

El 6 de junio de 2015, se publicó la Ley Electoral de Zacatecas que abrogó a la Ley del mismo nombre del 6 de octubre de 2012. En el nuevo ordenamiento, las disposiciones sobre obtención de respaldo para las candidaturas independientes quedaron de la manera siguiente (Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas, 2015):

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
Respaldo ciudadano	Gobernador	1% de la LNE con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección con corte al 31 de diciembre del año previo a la elección	322, p. 1
	Diputado MR	2% de la LNE correspondiente al distrito en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	322, p. 2
	Integrantes de ayuntamientos	2% de la LNE correspondiente al municipio electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección	322, p. 3
Distribución	Gobernador	Electores de por lo menos en treinta municipios o nueve distritos del Estado que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	322, p. 1
	Diputado MR	Ciudadanos de por lo menos la mitad del o los municipios que lo conformen, que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada uno de ellos	322, p. 2
	Planillas de ayuntamientos	Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la LNE en cada una de ellas	322, p. 3
Plazo	Gobernador	40 días	320, p. 2, f. I, II y III
	Diputados de MR		
	Planillas de ayuntamientos		
Cantidad de respaldos por ciudadano	Todos los cargos	2. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: VI. En el caso que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un	334, p. 2, f. VI.

Rubro	Cargo	Disposición	Artículo
		aspirante, solo se computará la primera manifestación presentada.	
Características de los respaldos ciudadanos	Todos los cargos	(332) f) La cédula de respaldo (debe contener) el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo. (334) Deberá acompañarse copia de la credencial para votar vigente	332, p. 1, f. III, f) y 334, p. 2, f. II

4.2.32.2 Acciones de inconstitucionalidad

El Decreto del 6 de junio de 2015, con el que se expidió la Ley Electoral de Zacatecas fue controvertida mediante las acciones de inconstitucionalidad 36/2015, presentada por el Partido de la Revolución Democrática; 37/2015 y 40/2015, suscritas en ambos casos por integrantes del Congreso de Zacatecas; y 41/2015, presentada por el partido político MORENA. En ninguna, se formularon conceptos de invalidez relacionados con la regulación de las candidaturas independientes (SCJN, 2015j).

4.2.33 Otros casos contenciosos relevantes

A continuación, se presentan los casos en que han tenido intervención alguna de las Salas del TEPJF relacionados con el tema de la obtención del apoyo ciudadano originados en el ámbito de las entidades federativas de los que no se hizo mención expresa al estudiar los 32 modelos locales, ya que se considera que sólo siguieron las pautas previamente establecidas en los asuntos a que se hizo referencia en el apartado precedente.

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Aguascalientes	SUP-JDC-48/2016	Francisco Gabriel Arellano Espinosa	27/01/2016	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Omisión de responder a consultas relacionadas con la aplicación de los lineamientos de candidaturas independientes	Se declara fundado; se ordena a la autoridad responsable dar respuesta en 24 horas

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Aguascalientes	SM-JDC-22/2016	José Luis Álvarez Sánchez	02/03/2016	Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Cuestiona que la autoridad electoral no previó el procedimiento para la verificación de apoyos ciudadanos	Se estima infundado porque sí está previsto el procedimiento
Aguascalientes	SM-JDC-21/2016	Beatriz Bermúdez Sánchez	02/03/2016	Sala Administrativa y Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes	Cuestiona el sobreseimiento del juicio en el que había planteado la reducción del porcentaje de apoyo ciudadano	Se estima infundado porque la promovente no cuestiona los motivos por los que se dictó el sobreseimiento
Baja California	SG-JDC-1/2016	Gastón Luken Garza	15/01/2016	Consejo General del Instituto Electoral de Baja California	Cuestiona el requisito de entregar copia por ambas caras de la credencial de elector de quienes otorguen apoyo	Se confirma el acto reclamado conforme a los criterios de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y otras en que se ha confirmado el requisito
Baja California	SG-JDC-8/2016 y SG-JDC-9/2016	Marco Antonio Hurtado de Mendoza Bátiz y otra	04/02/2016	Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California	Cuestiona el requisito de entregar copia por ambas caras de la credencial de elector de quienes otorguen apoyo y que el Tribunal no haya examinado su planteamiento sobre el porcentaje de apoyo ciudadano	Se confirma el acto reclamado conforme a los criterios de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y otras en que se ha confirmado el requisito de exhibir copia de la credencial; y porque el Tribunal sí examinó el requisito del porcentaje, sin que los promoventes controvieran las razones expresadas por el órgano jurisdiccional
Baja California	SUP-JDC-905/2013	Blanca Emilia Manzo Sáenz	15/05/2013	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California	Cuestiona que no se le permita registrarse como candidata independiente por no haber sido propuesta por un partido político, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga ese derecho	Se confirma el acto reclamado, en virtud de que el derecho a ser registrado no ha sido reglamentado y el plazo para que el Congreso lo haga aún no había transcurrido (criterio sostenido en las opiniones SUP-OP-6/2012 y SUP-OP-01/2013, así como el juicio ciudadano SUP-JDC-72/2013)
Baja California	SUP-JDC-933/2013	Rafael Loaiza Magaña	22/05/2013	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California	Cuestiona que no se le permita registrarse como candidato independiente por no haber sido propuesto por un partido político, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga ese derecho	Se confirma el acto reclamado, en virtud de que el derecho a ser registrado no ha sido reglamentado y el plazo para que el Congreso lo haga aún no había transcurrido (criterio sostenido en las opiniones SUP-OP-6/2012 y SUP-OP-01/2013, así como los juicios ciudadanos SUP-JDC-72/2013 y SUP-JDC-905/2013)
Baja California	SG-JDC-82/2013 al SG-JDC-94/2013	José María Castro Erosa y otros	06/06/2013	Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California	Cuestionan que no se les permita registrarse como candidatos independientes por no haber sido propuestos por un partido político, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga ese derecho	Se confirma el acto reclamado, en virtud de que el derecho a ser registrado no ha sido reglamentado y el plazo para que el Congreso lo haga aún no había transcurrido (criterio sostenido en las opiniones SUP-OP-6/2012 y SUP-OP-01/2013, así como los juicios ciudadanos SUP-JDC-

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
						72/2013, SUP-JDC-905/2013 y SUP-JDC-933/2013)
Baja California	SG-JDC-98/2013 y SG-JDC-99/2013	Carlos Herrera Rodríguez y otros	06/06/2013	Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California	Cuestionan que no se les permita registrarse como candidatos independientes por no haber sido propuestos por un partido político, no obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga ese derecho	Se confirma el acto reclamado, en virtud de que el derecho a ser registrado no ha sido reglamentado y el plazo para que el Congreso lo haga aún no había transcurrido (criterio sostenido en las opiniones SUP-OP-6/2012 y SUP-OP-01/2013, así como los juicios ciudadanos SUP-JDC-72/2013, SUP-JDC-905/2013 y SUP-JDC-933/2013)
Chihuahua	SG-JDC-148/2016	Arturo José Valenzuela Zorrilla	04/05/2016	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua	Se inconforma con el porcentaje exigido para ser candidato independiente	Se confirma la sentencia impugnada
Coahuila	SUP-JDC-241/2017	Rosalinda Arredondo Esquivel	17/04/2017	Tribunal Electoral del Estado de Coahuila Zaragoza	Controvierte la negativa de registro de su candidatura independiente sustentada en que se violó su garantía de audiencia durante la etapa de verificación de apoyos ciudadanos	Se declara fundado para el efecto de que el Instituto Electoral local realice una diligencia en la que se pongan a disposición de la aspirante los datos capturados y las cédulas de apoyo a fin de que pueda subsanar las irregularidades u omisiones y hacer las aclaraciones que considere pertinentes
Coahuila	SUP-JDC-1684/2016, SUP-JDC-1685/2016 y SUP-JDC-1686/2016	Alfonso Danao De la Peña Villareal, Luis Alberto Zavala Pérez y Federico González Garza	13/07/2016	Congreso del Estado de Coahuila Zaragoza	Impugnan la omisión de aprobar la legislación secundaria en materia de candidaturas independientes	Se declara fundado y se ordena a la Comisión Permanente que cite a sesión extraordinaria para aprobar la legislación atinente.
Colima	ST-JDC-177/2018	Lázaro Peña Nava y otros	25/04/2018	Tribunal Electoral del Estado de Colima	Impugna la constitucionalidad de la norma que solo permite el registro de un candidato independiente	Se declara infundado y se considera constitucional el precepto
Distrito Federal	SDF-JDC-146/2015	Carlos Soto Escobar	24/03/2015	CG del Instituto Electoral del Distrito Federal	Controvierte la negativa de registro de su candidatura independiente sustentada en que no alcanzó el porcentaje de apoyos requerido	Confirma el Acuerdo impugnado, en virtud de que el actor no aporta elementos para desvirtuar la calificación que hizo la autoridad electoral respecto de los registros de apoyo ciudadano
Distrito Federal	SDF-JDC-230/2015	Fernando Mendoza Ramírez	10/04/2015	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Controvierte la negativa de registro de su candidatura independiente sustentada en que no alcanzó el porcentaje de apoyos requerido	Confirma el Acuerdo impugnado, en virtud de que el actor no aporta elementos para desvirtuar la calificación que hizo la autoridad electoral respecto de los registros de apoyo ciudadano

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Distrito Federal	SDF-JDC-244/2015	Gabriel Escobedo Muñoz	16/04/2015	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Controvierte la negativa de registro de su candidatura independiente sustentada en que no alcanzó el porcentaje de apoyos requerido	Confirma el Acuerdo impugnado; declara inoperantes los agravios dirigidos a pedir la inaplicación del artículo 244 Ter del Código Electoral local, en virtud de que la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y acumuladas se pronunció sobre la validez de exhibir copia simple de la credencial para votar de quienes otorguen sus apoyos
Distrito Federal	SUP-JDC-215/2018	Pedro Pablo de Antuñano Padilla	11/04/2018	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda promovida contra la negativa de otorgarle el registro	Se confirma la sentencia impugnada
Hidalgo	SUP-JDC-326/2016	Porfirio Moreno Jiménez	24/02/2016	Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda promovida contra el porcentaje de apoyo ciudadano	Se confirma la sentencia impugnada
Jalisco	SUP-JDC-196/2018	Manuel Ponce Huerta	11/04/2018	Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco	Controvierte la negativa de otorgarle registro por no haber reunido el porcentaje de apoyo requerido	Confirma el acuerdo impugnado, al ser infundados e inoperantes los agravios que hizo valer
México	SUP-JDC-70/2017	Isidro Pastor Medrano	23/03/2017	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte que se hayan inaplicado diversos preceptos que establecen requisitos para el registro de candidatos independientes en favor de otros aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura y que no se hayan hecho extensivos a su persona	Se desecha de plano por haber quedado sin materia
México	SUP-JDC-115/2017	Humberto Vega Villicaña	09/03/2017	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte el porcentaje de 3% de apoyos ciudadanos exigido para el registro como candidato independiente	Se confirma la sentencia reclamada
México	SUP-JDC-243/2017	Vicente Sánchez Fabila	19/04/2017	Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México	Cuestiona el porcentaje de apoyo ciudadano para ser registrado como candidato independiente	Se confirma el acuerdo impugnado. Su agravio respecto al porcentaje es inoperante porque el motivo por el que se le negó el registro fue que no presentó documento alguno.
México	SUP-JDC-271/2017	Isidro Pastor Medrano	26/04/2017	Tribunal Electoral del Estado de México	Cuestiona la resolución por la que se revocó la constancia que le fue otorgada como candidato independiente	Desecha de plano porque el actor presentó otro juicio ciudadano contra el mismo acto

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN	
México	SUP-JDC-288/2017 y acumulados	María del Carmen Cuenca Hernández y otros	04/05/2017	Tribunal Electoral Estado México	del de	Reclaman la sentencia que dejó sin efectos el registro de la candidatura independiente de Isidro Pastor Medrano	Se desecharon de plano por ser extemporáneos
México	SUP-JDC-359/2017	Erasto Armando Alemán Mayen	18/05/2017	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierte la sentencia que confirmó la negativa de su registro como candidato independiente	Se confirma el acto reclamado. Sus agravios se estimaron inoperantes por estar dirigidos a controvertir actos correspondientes a otra cadena impugnativa
México	ST-JDC-9/2018	Francisco Guillermo Becerril Espinoza y otros	26/01/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierten que en el plazo para recabar el apoyo ciudadano se consideren los días 24, 25 y 31 de diciembre y el 1 de enero	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-10/2018	Ramón Osorno Galindo y otros	26/01/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierten que en el plazo para recabar el apoyo ciudadano se consideren los días 24, 25 y 31 de diciembre y el 1 de enero	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-11/2018	Mauricio Pérez Martínez y otros	26/01/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierten que en el plazo para recabar el apoyo ciudadano se consideren los días 24, 25 y 31 de diciembre y el 1 de enero	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-12/2018	Rosalva Palencia Hernández y otros	26/01/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierten que en el plazo para recabar el apoyo ciudadano se consideren los días 24, 25 y 31 de diciembre y el 1 de enero	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-13/2018	Alex Ricardo Rosales Gómez y otros	26/01/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierten que en el plazo para recabar el apoyo ciudadano se consideren los días 24, 25 y 31 de diciembre y el 1 de enero	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-31/2018	José Gerardo Coria Delgado y otros	15/02/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda en la que cuestionaban diversos requisitos de la convocatoria para candidaturas independientes, entre otros, el de la distribución de los apoyos ciudadanos	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-49/2018	Daniel Hernández Hernández	01/03/2018	Tribunal Electoral Estado México	del de	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda en que impugnó la negativa de la autoridad de ampliar el plazo para la obtención de respaldos ciudadanos	Se confirma la resolución reclamada

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
México	ST-JDC-50/2018	Reyna Candelaria Salas Bolaños	01/03/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda en que impugnó la negativa de la autoridad de ampliar el plazo para la obtención de respaldos ciudadanos	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-83/2018	Javier Salas Bolaños	19/03/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda en que impugnó la negativa de la autoridad de ampliar el plazo para la obtención de respaldos ciudadanos	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-123/2018	Javier Salas Bolaños	05/04/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte el desechamiento por extemporaneidad de la demanda en que impugnó cuestiones relacionadas con el otorgamiento de apoyos ciudadanos a su candidatura	Se confirma la resolución reclamada
México	ST-JDC-130/2018	Javier Salas Bolaños	05/04/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte la falta de respuesta a su petición de ampliación del plazo para recabar apoyos ciudadanos	Se estima fundado y se revoca para el efecto de que la autoridad responsable dé respuesta fundada y motivada al planteamiento del actor
México	ST-JDC-199/2018	Daniel Hernández Hernández	25/04/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte la sentencia que declaró la aplicabilidad de los preceptos que establecen el porcentaje de apoyo y los plazos para obtenerlos	Se confirma la sentencia impugnada, en virtud de los criterios sostenidos por la SCJN que declaró la validez de los preceptos cuestionados
México	ST-JDC-200/2018	Javier Salas Bolaños	25/04/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte la sentencia que declaró la aplicabilidad de los preceptos que establecen el porcentaje de apoyo y los plazos para obtenerlos	Se confirma la sentencia impugnada, en virtud de los criterios sostenidos por la SCJN que declaró la validez de los preceptos cuestionados
México	ST-JDC-514/2018	Daniel Hernández Hernández	15/06/2018	Tribunal Electoral del Estado de México	Controvierte la sentencia que desestimó sus agravios respecto a violaciones a la garantía de audiencia durante la revisión de respaldos ciudadanos y la inaplicación del porcentaje de apoyo	Se confirma la sentencia impugnada; respecto del porcentaje de apoyo, los agravios se estiman inoperantes porque ya se había resuelto sobre el mismo planteamiento del actor en el juicio ST-JDC-514/2018
Michoacán	ST-JDC-282/2017	Carla del Rocío Gómez Torres y Fabio Sistos Rangel	21/12/2017	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	Cuestiona las reglas para la implementación de la aplicación móvil	Se declara inoperante porque la pretensión de la actora ya había sido declarada fundada por el Tribunal Electoral local
Michoacán	ST-JDC-488/2018	Arnulfo Sandoval Cervantes	15/06/2018	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	Impugna la negativa de su registro como candidato independiente, aduciendo que se violó su garantía de audiencia durante el	Se confirmó el acto impugnado, toda vez que se respetó la garantía de audiencia del aspirante a quien se le dieron a conocer las

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
					proceso de revisión de apoyos y que la sentencia del Tribunal local carecía de la debida fundamentación y motivación	inconsistencias de los apoyos que presentó y se le dio un plazo razonable para que los subsanara.
Michoacán	ST-JDC-89/2018	Abel Damián López	23/03/2018	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	Controvierte la sentencia que negó el otorgamiento del registro del aspirante como candidato independiente, el cual pretendía a partir de que la autoridad electoral modificó los plazos para la revisión de los apoyos ciudadanos y, en concepto del impugnante, ello le daba derecho a ser registrado por el cumplimiento del plazo originalmente previsto en la norma electoral.	Se confirmó la sentencia al resultar inoperantes los agravios por no controvertir los razonamientos del tribunal electoral local
Michoacán	ST-JDC-131/2018	Eduardo Abraham García Gil	17/04/2018	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	Controvierte diversas cuestiones relacionadas con inconsistencias que le fueron comunicadas durante el proceso de revisión de apoyos ciudadanos	Se confirma la sentencia en virtud de que los agravios son inoperantes toda vez que se refieren a cuestiones que carecen de definitividad y firmeza
Morelos	SCM-JDC-178/2018	Zeus Daniel González Farías	31/03/2018	Consejo Municipal Electoral de Zacatepec del Instituto Morelense de Procesos Electorales y de Participación Ciudadana	Cuestiona la notificación del estatus de mil doce registros de apoyo ciudadano recabados mediante la aplicación móvil	Se desecha de plano por tratarse de un acto de tipo preparatorio
Oaxaca	SUP-JDC-1510/2016	Juan Manuel García López	13/04/2016	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca	Controvierte diversas violaciones durante la etapa de verificación de las cédulas de apoyo ciudadano	Se confirma el acto reclamado porque los agravios son infundados e inoperantes
Puebla	SUP-JDC-1189/2016	Ana Teresa Aranda Orozco	30/03/2016	Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Puebla	Impugna los acuerdos por los que se ordenó a la Oficialía Electoral realizar visitas de verificación relacionadas con los apoyos ciudadanos	Consideró fundados los agravios por carecer la Secretaría Ejecutiva de facultades para ordenar las visitas de verificación impugnadas
Puebla	SCM-JDC-23/2018	Miguel Ángel Quechol Gómez	26/01/2018	Tribunal Electoral del Estado de Puebla	Controvierte la sentencia que negó al actor la inaplicación de las disposiciones que establecen el plazo para recabar el apoyo ciudadano	Confirmó la sentencia impugnada, en virtud de que el promovente no controvertió las razones expresadas por el Tribunal local para determinar la aplicación del plazo
Puebla	SCM-JDC-54/2018	Juan Manuel Vega Suck y otro	08/02/2018	Instituto Electoral del Estado de Puebla	Impugna la omisión de la autoridad responsable de solicitar apoyo a las autoridades municipales a	Considera fundada la impugnación y ordena a la autoridad responsable que dé

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
					efecto de salvaguardar la integridad física de la parte actora y el libre acceso en todas las secciones en donde se pide apoyo ciudadano para registrarse como candidato independiente	respuesta fundada y motivada a los planteamientos del actor
Puebla	SCM-JDC-76/2018	Armando Pliego Ishikawa	08/03/2018	Tribunal Electoral del Estado de Puebla	Impugna la sentencia que desechó por extemporáneo el medio de impugnación con el que combatió la convocatoria para el registro de candidatos independientes	Confirma la sentencia impugnada
Querétaro	SUP-JDC-815/2015	Rolando Augusto Ruiz Hernández	31/03/2015	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	Impugna la resolución que desechó su demanda por extemporánea en la que, a su vez, impugnaba la determinación de presentar el 2.5% de apoyos ciudadanos para ser registrado	Confirma la sentencia impugnada
Querétaro	SM-JDC-317/2015	José Manuel Farca Sultán y Eduardo Miguel Sánchez Yáñez	05/04/2015	Consejo Distrital I del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y otras	Controvierten la negativa de registro por no haber alcanzado el porcentaje previsto en la normatividad	Se sobresee por haber quedado sin materia
Querétaro	SM-JDC-333/2015	Jorge Luis Palacios De la Vega y Agustín De la Torre Dionisio	14/04/2015	Consejo Distrital 01 del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y otras	Controvierten la negativa de registro por no haber alcanzado el porcentaje previsto en la normatividad y la exigencia de presentar copia de la credencial	Consideran infundados los agravios; respecto del porcentaje y de la exhibición de copia de la credencial exigidos en la normatividad local, aplica los criterios de la SCJN
Querétaro	SM-JDC-395/2015	Jorge Luis Palacios De la Vega y Agustín De la Torre Dionisio	06/05/2015	Consejo Distrital I del Instituto Electoral del Estado de Querétaro y otras	Controvierten la negativa a otorgarles registro como candidatos independientes	Se desechó por extemporáneo
Querétaro	SUP-JDC-369/2015	Rolando Augusto Ruiz Hernández	28/01/2015	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	Controvierte la sentencia que desechó por extemporaneidad el recurso que interpuso contra la convocatoria y los lineamientos relativos al registro de candidaturas independientes	Revoca la sentencia impugnada y ordena al Tribunal Electoral local que admita el medio de impugnación y estudie el fondo de la cuestión planteada
Querétaro	SM-JDC.-262/2015	José Manuel Farca Sultán y Eduardo Miguel Sánchez Yáñez	26/03/2015	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro	Cuestionan la sentencia que tuvo por precluidos sus derechos a impugnar la convocatoria y lineamientos para el registro de candidatos independientes	Confirma la sentencia impugnada

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Quintana Roo	SX-JDC-263/2013	José Fernando Cristóbal Mendoza Espino	02/05/2013	CG del Instituto Electoral de Quintana Roo	Cuestiona el requisito relativo a la obtención de determinado número de apoyos	Se desecha de plano por carecer el actor de interés jurídico
Quintana Roo	SX-JRC-54/2013	Partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional	02/05/2013	CG del Instituto Electoral de Quintana Roo	Impugnan la negativa de proporcionarles información sobre manifestaciones de respaldos ciudadanos a aspirantes a candidatos independientes a diputados de mayoría relativa	Confirma el acuerdo reclamado porque la negativa se apega a lo establecido en la normatividad, específicamente en lo relativo a los plazos en que los partidos pueden acceder a la información relacionada con el registro de candidatos independientes
Quintana Roo	SX-JDC-153/2016	Emiliano Joaquín Oliva Alamilla	04/05/2016	Tribunal Electoral de Quintana Roo	Impugna el acuerdo que declaró desierto el proceso de selección de candidatos independientes en el Distrito 14 al no haber alcanzado ningún aspirante el porcentaje establecido en la ley	Confirma el acuerdo impugnado, en virtud de que el actor no reunió el porcentaje de firmas establecido en la normatividad
San Luis Potosí	SM-JDC-195/2018	Juan Carlos Muñiz Garza	20/04/2018	Tribunal Electoral de San Luis Potosí	Impugna el acuerdo que le negó el registro porque no se observó su garantía de audiencia en el proceso de revisión de los apoyos ciudadanos	Se declara fundado y se ordena al Instituto Electoral local que otorgue al actor los resultados de la verificación realizada a los apoyos ciudadanos, así como un plazo de 48 horas para que manifieste lo que a su derecho convenga.
San Luis Potosí	SM-JDC-319/2015	Carlos Alberto López Flores	03/04/2015	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí	Combate la negativa de registro por no haber alcanzado el porcentaje requerido	Se desechó por extemporáneo
San Luis Potosí	SM-JDC-320/2015	Cirilo Juárez Rodríguez	03/04/2015	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí	Combate la negativa de registro por no haber alcanzado el porcentaje requerido	Se desechó por extemporáneo
San Luis Potosí	SM-JDC-418/2015	Cirilo Juárez Rodríguez	21/05/2015	Consejo Estatal y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí	Controvierte el desechamiento del recurso intentado ante el tribunal local que se fundó en que ya existía cosa juzgada respecto de la constitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 237 de la Ley Electoral Local en los que se exige el 2% de apoyo ciudadano para el registro de una candidatura	Confirmó la resolución impugnada
San Luis Potosí	SUP-JDC-2691/2014	Carlos Segura Pérez	03/12/2014	Tribunal Electoral del Estado de San Luis Potosí	Impugna el sobreseimiento que se dictó en contra del medio de impugnación que intentó contra la convocatoria para aspirantes a candidatos independientes	Se revoca porque se considera que el actor sí tiene interés jurídico y ordena al Tribunal Electoral del Estado que admita el medio de impugnación y resuelva el fondo de la controversia planteada

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Sinaloa	SUP-JDC-11/2016	José Luis Reyes López	15/01/2016	CG del Instituto Electoral de Sinaloa	Cuestiona que se le requiera anexar copia simple de la credencial para votar de los ciudadanos que manifiesten su apoyo	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Sinaloa	SG-JDC-89/2016	Fabián Cuadras Loubet y Xavier David Arredondo Garibaldi	22/04/2016	05 Consejo Distrital Electoral del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	Cuestionan diversos aspectos del proceso de revisión de manifestaciones de apoyo ciudadano	Se declara fundado y ordena reponer el procedimiento de revisión de manifestaciones de apoyo ciudadano
Tabasco	SUP-JDC-146/2018	Samuel Elías Soberano Miranda	25/03/2018	Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco	Reclama la negativa del Instituto Electoral local de otorgarle el registro porque no alcanzó el porcentaje requerido en la ley	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Tamaulipas	SM-JDC-15/2016	Carlos Cabrera Bermúdez	11/02/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte la exigencia de anexar copias de las credenciales de elector y la captura de los datos de las cédulas de apoyo en un sistema informático	Confirmó la entrega de las copias conforme al criterio de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas; y modificó el requisito de capturar los datos de los apoyos en un sistema informático, conforme a la tesis III/2015
Tamaulipas	SUP-JDC-708/2016 y SUP-JDC-707/2016 acumulado	José Francisco Chavira Martínez	02/03/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas e Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte el porcentaje de apoyos requerido (3%) y la exigencia de anexar copias de las credenciales de elector	Estimó infundados los agravios en virtud de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y 45/2015 y acumuladas
Tamaulipas	SM-JDC-19/2016	Nancy Sarahí Gutiérrez Rodríguez	02/03/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas e Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte el porcentaje de apoyos requerido (3%); la exigencia de anexar copias de las credenciales de elector y que no se respetó el plazo previsto en la ley para recabar los apoyos	Estimó infundados los agravios relativos al porcentaje y a la entrega de copias de la credencial en virtud de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y 45/2015 y acumuladas; por otra parte consideró fundado el agravio relativo a que no se respetó el plazo y ordenó que se repusieran los días faltantes
Tamaulipas	SM-JDC-18/2016	José Antonio Olvera Placencia	02/03/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas e Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte el porcentaje de apoyos requerido (3%); la exigencia de anexar copias de las credenciales de elector y que no se respetó el plazo previsto en la ley para recabar los apoyos	Estimó infundados los agravios relativos al porcentaje y a la entrega de copias de la credencial en virtud de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y 45/2015 y acumuladas; por otra parte consideró fundado el agravio relativo a que no se respetó el plazo y ordenó que se repusieran los días faltantes

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Tamaulipas	SM-JDC-17/2016	Mauricio Fernández Díaz	02/03/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte el porcentaje de apoyos requerido (3%); la exigencia de anexar copias de las credenciales de elector y que no se respetó el plazo previsto en la ley para recabar los apoyos	Estimó infundados los agravios relativos al porcentaje y a la entrega de copias de la credencial en virtud de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y 45/2015 y acumuladas; por otra parte consideró fundado el agravio relativo a que no se respetó el plazo y ordenó que se repusieran los días faltantes
Tamaulipas	SM-JDC-20/2016	Xicoténcatl González Uresti	02/03/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte el porcentaje de apoyos requerido (3%); la exigencia de anexar copias de las credenciales de elector y que no se respetó el plazo previsto en la ley para recabar los apoyos	Estimó infundados los agravios relativos al porcentaje y a la entrega de copias de la credencial en virtud de lo resuelto por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y 45/2015 y acumuladas; por otra parte consideró fundado el agravio relativo a que no se respetó el plazo y ordenó que se repusieran los días faltantes
Tamaulipas	SUP-JDC-918/2016	José Francisco Chavira Martínez	16/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte la ampliación del plazo para la obtención de apoyos ciudadanos, porque lo coloca en situación de desigualdad con otros aspirantes	Estimó infundados los agravios porque el CG del Instituto Electoral ejerció la facultad de ampliar los plazos, para lo cual fundó y motivó las razones por las que consideró que existía una imposibilidad material para cumplir en los plazos originalmente previstos en la ley.
Tamaulipas	SUP-JDC-914/2016	José Francisco Chavira Martínez	16/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Controvierte la ampliación del plazo para la obtención de apoyos ciudadanos, porque lo coloca en situación de desigualdad con otros aspirantes	Se desecha de plano por actualizarse la figura de la preclusión
Tamaulipas	SM-JDC-41/2016	Manuel Heriberto Santillán Martínez	29/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Combate la improcedencia de la declaratoria para su registro como candidato independiente a diputado local	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Tamaulipas	SM-JDC-40/2016	Carlos Eliud Pérez González	29/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Combate la improcedencia de la declaratoria para su registro como candidato independiente a diputado local	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Tamaulipas	SM-JDC-39/2016	René García Espinoza	29/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Combate la improcedencia de la declaratoria para su registro como candidato independiente a diputado local	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Tamaulipas	SM-JDC-38/2016	Sebastián Domínguez Silvan	29/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Combate la improcedencia de la declaratoria para su registro como candidato independiente a diputado local	Se reencauzó a juicio ciudadano local

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Tamaulipas	SM-JDC-37/2016	Manuel Pérez Gómez	29/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas	Combate la improcedencia de la declaratoria para su registro como candidato independiente a diputado local	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Tamaulipas	SM-JDC-47/2016	Víctor Hugo Carranza Cadena	30/03/2016	CG del Instituto Electoral de Tamaulipas y otros	Combate la improcedencia de la declaratoria para su registro como candidato independiente a diputado local	Se reencauzó a juicio ciudadano local
Tamaulipas	SM-JDC-111/2016	Nicolás Leal Cisneros	15/04/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas	Controvierte la negativa de su registro como candidato independiente por violación a su garantía de audiencia	Se declara fundado para que la autoridad otorgue al aspirante un plazo de 48 horas para que manifieste lo que a sus intereses convenga respecto de las inconsistencias detectadas en la verificación de las cédulas de respaldo ciudadano y, en su caso, las subsane
Tamaulipas	SM-JDC-122/2016	Carlos Alberto Cruz Medrano	19/04/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas	Controvierte la negativa de su registro como candidato independiente por violación a su garantía de audiencia	Se declara fundado para que la autoridad otorgue al aspirante un plazo de 48 horas para que manifieste lo que a sus intereses convenga respecto de las inconsistencias detectadas en la verificación de las cédulas de respaldo ciudadano y, en su caso, las subsane
Tamaulipas	SM-JDC-192/2016	Nanci Leticia Fuentes Guajardo	31/05/2016	Tribunal Electoral del Estado de Tamaulipas	Reclama la incorrecta desestimación de cédulas de apoyo	Confirma el acto reclamado. Debe aplicarse el porcentaje del 3% conforme al criterio de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y los argumentos expresados por la actora no fueron suficientes para que se computaran las manifestaciones de apoyo como válidas
Tamaulipas	SUP-JDC-1031/2015	Jesús Ortega Rodríguez	08/07/2015	Congreso del Estado de Tamaulipas	Impugna la omisión del Congreso de legislar respecto de candidatos independientes	Se desecha de plano por haber quedado sin materia porque el 13/06/2015 se emitió la nueva Ley Electoral del Estado que regula las candidaturas independientes
Tlaxcala	SDF-JDC-1/2016	Adán Lima González	08/01/2016	CG del Instituto Electoral de Tlaxcala y otro	Cuestiona las modificaciones al número de ciudadanos necesarios para alcanzar el porcentaje y el plazo respectivo	Se desechó por extemporáneo
Tlaxcala	SUP-JDC-28/2016	Adán Lima González	20/01/2016	Sala Regional Distrito Federal	Controvierte el desechamiento de su demanda (SDF-JDC-1/2016)	Se desechó por no encontrarse en los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración
Tlaxcala	SDF-JDC-12/2016	Beneberto Sánchez Vázquez	10/02/2016	Consejera Presidenta del CG del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	Pide se reduzca el porcentaje de firmas requerido para su registro del 6% al 3%	Revoca el acto para que sea el CG el que se pronuncie (por ser incompetente la Consejera Presidenta para dar respuesta a la petición del impugnante)

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
Tlaxcala	SDF-JDC-41/2016	José Efrén Santacruz Moctezuma	21/03/2016	CG del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	Impugna la negativa a otorgarle el registro como candidato independiente porque la autoridad no le otorgó garantía de audiencia	Se declara fundado para que la autoridad otorgue al aspirante un plazo de 48 horas para que manifieste lo que a sus intereses convenga respecto de las inconsistencias detectadas en la verificación de las cédulas de respaldo ciudadano
Tlaxcala	SUP-JDC-1181/2016	José Jorge Moreno Durán	22/03/2016	CG del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	Impugna la negativa a otorgarle el registro como candidato independiente porque la autoridad no le otorgó garantía de audiencia	Se declara fundado para que la autoridad otorgue al aspirante un plazo de 5 días para que manifieste lo que a sus intereses convenga respecto de las inconsistencias detectadas en la verificación de las cédulas de respaldo ciudadano
Tlaxcala	SUP-JDC-1481/2016	José Jorge Moreno Durán	13/04/2016	CG del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	Cuestiona el porcentaje requerido de apoyo (3%) y la falta de certeza en la verificación de los apoyos ciudadanos	Confirmó la validez del porcentaje establecido para la elección de gobernador (3%) y revocó el acto impugnado para el efecto de que la autoridad emitiera nuevo acuerdo en el que se pronunciara respecto a la forma en que podría llevarse a cabo la segunda verificación de los datos proporcionados por el actor
Tlaxcala	SUP-JDC-138/2016	Alfonso Cano Velasco	20/05/2016	CG del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones	Cuestiona la negativa de otorgarle el registro por violación a la garantía de audiencia	Confirmó el acto impugnado al encontrar que sí se respetó la garantía de audiencia y el acuerdo sí está debidamente fundado y motivado
Tlaxcala	SX-JDC-1154/2013	Lauro Reyes Ramos	04/12/2013	CG del Instituto Electoral de Tlaxcala y otro	Impugna la omisión del Congreso de legislar respecto de candidatos independientes y la negativa del Instituto Electoral local de otorgarle registro	Confirmó la sentencia en virtud de que los agravios se estimaron inoperantes; en particular, el relativo a la omisión legislativa, porque al encontrarse en marcha el proceso electoral extraordinario no podrían aprobarse reformas a las leyes electorales debido a la prohibición del artículo 105, fracción II, de la CPEUM
Veracruz	SUP-JDC-192/2016	Juan Bueno Torio	17/02/2016	Tribunal Electoral de Veracruz	Negativa a eximirlo de presentar copia de la credencial para votar de los ciudadanos que manifestaran su apoyo	Estimó los agravios como inoperantes porque la SCJN consideró que el requisitos de exhibir copia simple de la credencial para votar es constitucional, según lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas
Veracruz	SX-JDC-160/2016	Victoria Gutiérrez Pérez	04/05/2016	CG del OPLE Veracruz	Impugna la negativa a otorgarle el registro como candidata independiente porque la autoridad no le otorgó garantía de audiencia	Se declara fundado para que la autoridad otorgue a la aspirante un plazo de 48 horas para que manifieste lo que a sus intereses convenga respecto de las inconsistencias detectadas en

ENTIDAD FEDERATIVA	EXPEDIENTE	ACTOR	FECHA DE RESOLUCIÓN	AUTORIDAD RESPONSABLE	PRETENSIÓN	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
						la verificación de las cédulas de respaldo ciudadano
Veracruz	SX-JDC-154/2016	Rubén Moreno Archer	04/05/2016	CG del OPLE Veracruz	Impugna la negativa a otorgarle el registro como candidato independiente porque la autoridad no le otorgó garantía de audiencia	Se declara fundado para que la autoridad otorgue al aspirante un plazo de 48 horas para que manifieste lo que a sus intereses convenga respecto de las inconsistencias detectadas en la verificación de las cédulas de respaldo ciudadano
Veracruz	SX-JDC-168/2016	Diego Alberto Santamaría Leyva	18/05/2016	Tribunal Electoral Veracruz de	Impugna la negativa a otorgarle el registro como candidato independiente por estimar que el porcentaje requerido es inconstitucional	Se confirmó el acto reclamado porque los agravios fueron inoperantes debido a que repitieron los agravios del juicio local
Veracruz	SX-JDC-411/2017	Erasmus Olea Pérez	05/05/2017	Tribunal Electoral Veracruz de	Negativa a ser registrado por no cumplir los requisitos establecidos en la normatividad	Se desechó por extemporáneo
Veracruz	SX-JDC-5/2016	Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo	21/01/2016	Tribunal Electoral Veracruz de	Entre otras cuestiones, combatió el plazo para tramitar los documentos para registrarse es muy breve	Se sobreseyó en el juicio por carecer la demanda de firma autógrafa
Veracruz	SX-JDC-4/2016	Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo	21/01/2016	Tribunal Electoral Veracruz de	Controvierte el desechamiento de su demanda local por preclusión	Se confirma la sentencia reclamada
Veracruz	SX-JDC-3/2016	Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo	21/01/2016	Tribunal Electoral Veracruz de	Entre otras cuestiones, combatió el plazo para tramitar los documentos para registrarse es muy breve y los montos de gastos de campaña	Se confirma la sentencia reclamada
Zacatecas	SUP-REC-9/2016 y SUP-REC-10/2016 acumulados	Miguel González Valdés	10/02/2016	Sala Regional Monterrey	Controvierte el desechamiento de plano decretado por carecer de firma del promovente en el medio de impugnación en que controvertió diversos preceptos del Reglamento de Candidaturas Independientes	Se desechó de plano por no satisfacer el requisito de procedencia (la Sala Regional examinó cuestiones de legalidad)

Los ciento un casos enlistados, además de que dan cuenta de una alta litigiosidad en esta materia, también permiten observar que la ciudadanía considera que las candidaturas independientes pueden ser una opción viable para el ejercicio de su derecho al sufragio pasivo, pero que ello se ha condicionado a exigencias que más que regular su contenido esencial, son obstáculos cuya finalidad es reservar su registro, al igual que en el caso del sistema de partidos políticos, a unos cuantos beneficiarios.

4.3 Examen de las semejanzas y diferencias

4.3.1 El porcentaje de respaldo ciudadano

Como se puede observar, todas las entidades federativas de la República establecieron en sus respectivas leyes electorales, un sistema que se basa en la obtención de un porcentaje de apoyo o respaldo ciudadano como requisito para el registro de las y los ciudadanos como candidatos independientes; esto es, en ningún caso se acudió a un número fijo de respaldos para el otorgamiento del referido registro.

Padrón Electoral vs Lista Nominal de Electores

Con excepción de los casos de seis Estados —Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas—, que refieren los porcentajes al padrón electoral, el resto de las entidades federativas —26 en total— utilizan como base para el cálculo de los porcentajes la lista nominal de electores (LNE) de la circunscripción territorial de que se trate.

Al respecto, es importante destacar que, a propósito de la impugnación a la reforma al Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla del 22 de agosto de 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la porción normativa referida al “padrón electoral”, motivo por el que el 9 de enero de 2016 se llevó a cabo una reforma a ese ordenamiento que sustituyó esa expresión, por la de “listado nominal de electores”.

Sin embargo, no hubo impugnaciones en las otras entidades federativas que mantienen la referencia al padrón electoral e, incluso, en el caso específico de Nayarit en el que originalmente se había usado el listado nominal de electores como base para el cálculo (reforma a la Ley Electoral de esa entidad del 5 de octubre de 2013), posteriormente se cambió por el padrón electoral (reforma del 10 de junio de 2016), sin que esta modificación hubiera sido motivo de impugnación mediante alguna acción de inconstitucionalidad.

Porcentajes de apoyo ciudadano

Sobre la magnitud de los porcentajes, éstos varían de entidad a entidad y también en muchos casos hay porcentajes diferenciados, dependiendo del tipo de elección; como ha podido advertirse de la relación de acciones de inconstitucionalidad y juicios federales que se han expuesto en el presente capítulo. El porcentaje más elevado que se ha validado ha sido el del 3% y, en cambio, se ha declarado la invalidez o se han inaplicado los porcentajes mayores a esa cantidad, lo que ha contribuido a que en el caso de las elecciones de gobernador ya no subsistan cifras de mayor cuantía, aunque para el caso de diputaciones, ayuntamientos y otros cargos aún se presentan cantidades mayores.

A continuación, se presentan las cantidades que, conforme a las disposiciones vigentes, corresponden a cada entidad federativa.

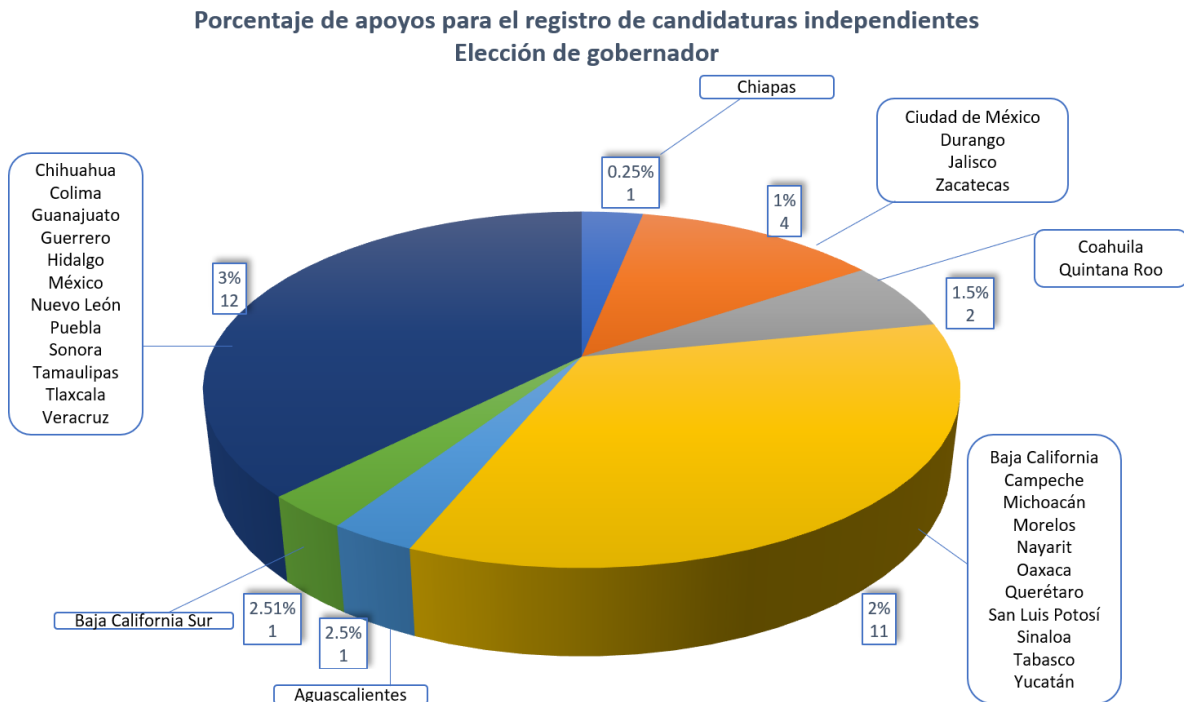
4.3.1.1 Porcentajes para la elección de gobernador

Conforme a las reglas vigentes, el porcentaje más bajo es el de 0.25% que corresponde al Estado de Chiapas y el máximo es 3% que corresponde a 12 entidades federativas. La mayoría, 15 entidades, se ubican en el rango del 1.5% al 2.51%; posteriormente, 12 entidades exigen 3%; y, sólo cinco son iguales o menores al 1%. En consecuencia, el promedio general es de 2.2%:

Entidad Federativa	Porcentaje	Total
Chiapas	0.25%	1
Ciudad de México Durango Jalisco Zacatecas	1%	4
Coahuila Quintana Roo	1.5%	2
Baja California Campeche Michoacán Morelos Nayarit Oaxaca Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Tabasco	2.0%	11

Entidad Federativa	Porcentaje	Total
Yucatán		
Aguascalientes	2.5%	1
Baja California Sur	2.51%	1
Chihuahua Colima Guanajuato Guerrero Hidalgo México Nuevo León Puebla Sonora Tamaulipas Tlaxcala Veracruz	3.0%	12

Conforme a estos porcentajes, la distribución de los porcentajes de apoyo requeridos para el registro de candidaturas independientes a las gubernaturas de las entidades federativas puede representarse en la forma siguiente:



También puede observarse que en los casos de las entidades federativas que han modificado los porcentajes, la tendencia ha sido hacia disminuirlos, con la excepción de los casos de Aguascalientes y Quintana Roo quienes, en 3 momentos diferentes se aprecia que, en la segunda etapa lo aumentaron y, en la última, lo disminuyeron:

Entidad federativa	Porcentaje original	Primera modificación	Segunda modificación
Aguascalientes	2.5%	5%	2.5%
Baja California Sur	4%	2.51%	
Ciudad de México	2%	1%	
Durango	3%	1%	
Nayarit	5%	2%	
Querétaro	2.5%	2%	
Quintana Roo	2%	3%	1.5%
Zacatecas	5%	1%	

4.3.1.2 Porcentajes para la elección de diputados de mayoría relativa

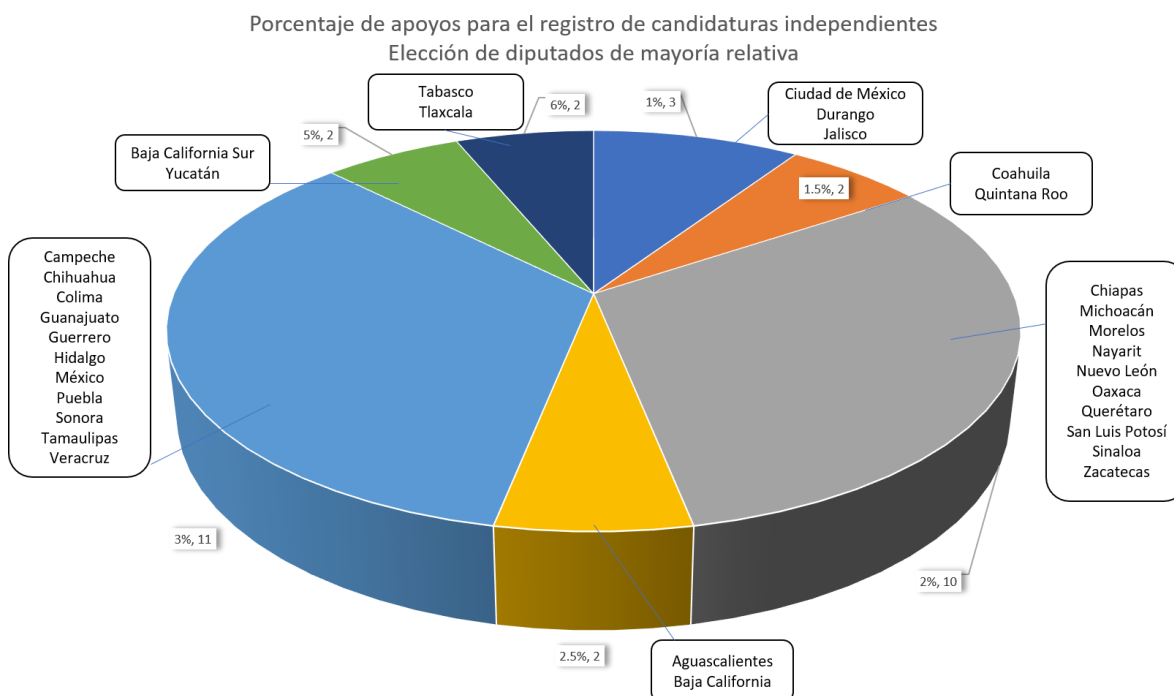
En el caso de los porcentajes requeridos a quienes deseen registrarse como candidatos independientes a diputaciones locales de mayoría relativa, los porcentajes son, en términos generales, más elevados.

En el caso, solamente se tienen 5 entidades federativas que exigen porcentajes inferiores al 2%, en tanto que 23 se ubican entre el 2% y 3% y, existen 4 entidades que, en sus legislaciones, consideran porcentajes por arriba de esos porcentajes; el promedio general se ubica en 2.69%:

Entidad Federativa	Porcentaje	Total
Ciudad de México Durango Jalisco	1%	3
Coahuila Quintana Roo	1.5%	2
Chiapas Michoacán Morelos Nayarit	2%	10

Entidad Federativa	Porcentaje	Total
Nuevo León Oaxaca Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Zacatecas		
Aguascalientes Baja California	2.5%	2
Campeche Chihuahua Colima Guanajuato Guerrero Hidalgo México Puebla Sonora Tamaulipas Veracruz	3%	11
Baja California Sur Yucatán	5%	2
Tabasco Tlaxcala	6%	2

La distribución de los porcentajes exigidos para el registro de candidaturas independientes a diputaciones locales puede representarse en la forma siguiente:



También se advierte que en las entidades federativas que han modificado los porcentajes requeridos para las candidaturas a diputaciones locales hay una tendencia a disminuirlos, destacando los casos de Nayarit y Zacatecas que tenían porcentajes del 15% que se ajustaron, en ambos casos, al 2%, conforme se advierte en la tabla siguiente:

Entidad federativa	Porcentaje original	Primera modificación	Segunda modificación
Aguascalientes	3%	2.5%	
Baja California	3%	2.5%	
Ciudad de México	2%	1%	
Durango	3%	1%	
Jalisco	2%	1%	
Nayarit	15%	2%	
Querétaro	2.5%	2%	
Quintana Roo	2%	3%	1.5%
Zacatecas	15%	2%	

4.3.1.3 Porcentajes para la elección de integrantes de ayuntamientos

Para el caso de los ayuntamientos, debe apuntarse en primer término que 27 entidades federativas aplican un mismo porcentaje para todos los ayuntamientos, en tanto que en 6 Estados —Chiapas, Chihuahua, Tabasco, Yucatán y Nuevo León— los porcentajes varían en función de la población, el número de electores o el número de regidores.

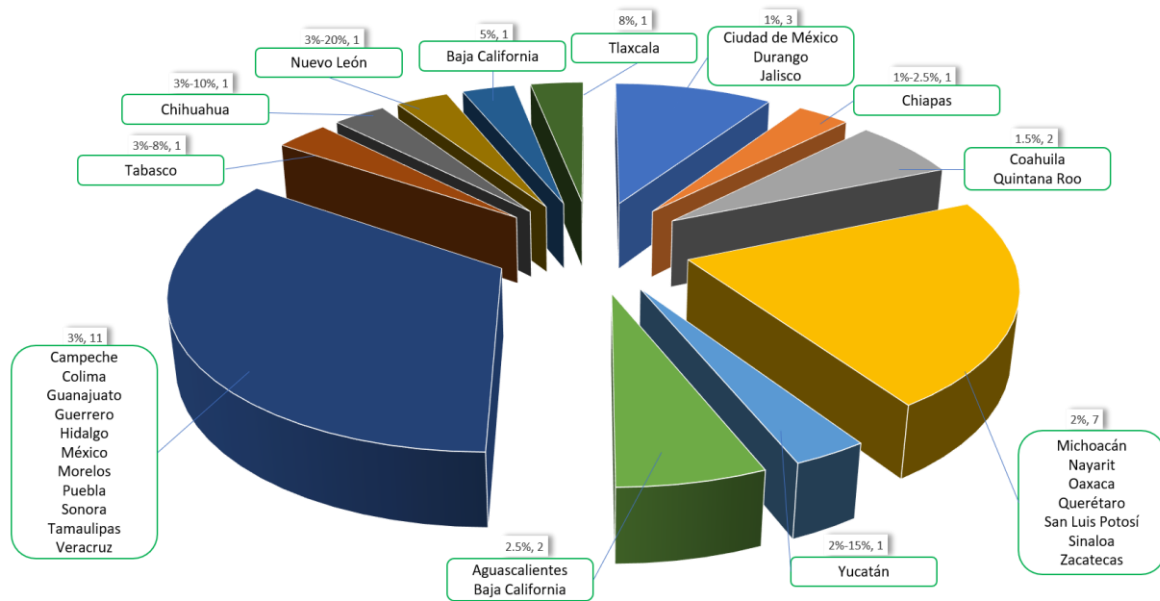
El porcentaje mínimo del 1% corresponde a la Ciudad de México, Durango, Jalisco y a Chiapas para un segmento, en tanto el máximo lo ostentan Nuevo León con 20% en uno de sus segmentos y Tlaxcala 8% para todos los cargos de ayuntamientos, conforme puede apreciarse en la tabla siguiente:

Entidad Federativa	Porcentaje	Total
Ciudad de México Durango Jalisco	1%	3

Entidad Federativa	Porcentaje	Total
Chiapas	1% (de 100,001 electores en adelante) 1.5% (de 50,001 a 100,000 electores) 2% (de 30,001 a 50,000 electores) 2.5% (de 10,001 a 30,000 electores) 3% (hasta 10,000 electores)	1
Coahuila Quintana Roo	1.5%	2
Michoacán Nayarit Oaxaca Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Zacatecas	2%	7
Yucatán	2% (municipios con 19 regidores) 10% (municipios con 11 regidores) 15% (municipios 5 y 8 regidores)	1
Aguascalientes Baja California	2.5%	2
Campeche Colima Guanajuato Guerrero Hidalgo México Morelos Puebla Sonora Tamaulipas Veracruz	3%	11
Tabasco	3% (más de 300,000 electores) 4% (de 100,001 a 300,000 electores) 6% (de 50,001 a 100,000 electores) 8% (hasta 50,000 electores)	1
Chihuahua	3% (cabildo con 13 integrantes) 4% (cabildo con 11 integrantes) 6% (cabildo con 9 integrantes) 10% (cabildo con 7 integrantes)	1
Nuevo León	3% (de 300,001 electores en adelante) 5% (de 100,001 a 300,000 electores) 7% (de 30,001 a 100,000 electores) 10% (de 10,001 a 30,000 electores) 15% (de 4,001 a 10,000 electores) 20% (hasta 4,000 electores)	1
Baja California Sur	5%	1
Tlaxcala	8%	1

Los anteriores porcentajes quedan distribuidos en la forma siguiente:

**Porcentaje de apoyos para el registro de candidaturas independientes
Elección de integrantes de ayuntamientos**



4.3.1.4 Porcentaje para otros cargos

Con relación a cargos distintos a los de gobernador, jefe de gobierno, diputaciones o integrantes de los ayuntamientos y alcaldías, son cinco entidades federativas las que hacen referencia a aquellos, con los porcentajes de respaldo ciudadano siguientes:

Entidad Federativa	Cargo	Porcentaje
Nayarit	Regidores	2%
Querétaro	Juntas Auxiliares	2%
Campeche	Juntas Municipales	3%
Puebla	Juntas Auxiliares	3%
Tlaxcala	Presidentes de la Comunidad	12%

4.3.2 Distribución del apoyo ciudadano

Otra condición sumamente importante del requisito relativo al apoyo ciudadano es su **distribución**, porque además de solicitarse un porcentaje mínimo de apoyos

ciudadanos referido a la circunscripción en que se elige el cargo de elección popular, también se pide que los apoyos se encuentren distribuidos en un número mínimo o porcentaje representativo de las unidades geográficas que integran la circunscripción —municipios, distritos o secciones electorales— en las que también tiene que reunirse un porcentaje mínimo en cada una de ellas.

Evidentemente, esta exigencia también agrava el cumplimiento del citado requisito, porque obliga al aspirante a organizar una infraestructura que recabe el apoyo ciudadano en un mayor número de puntos geográficos, lo cual puede resultar totalmente antagónico con el legítimo ejercicio del derecho al sufragio pasivo por la vía de la candidatura independiente.

4.3.2.1 Distribución del apoyo ciudadano para el cargo de gobernador

Para comenzar, se advierte que son 6 entidades federativas las que no consideran como requisito para el registro de una candidatura independiente una distribución específica, a saber, Coahuila, Colima, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

Por su parte, las demás entidades federativas establecen como requisito determinada distribución referida a un número mínimo de unidades geográficas, que bien pueden ser municipios, distritos o secciones electorales, o una combinación de varias de estas unidades geográficas, así como acreditar que se obtuvo un porcentaje mínimo en cada una de aquéllas.

A fin de poder establecer un parámetro de comparación, enseguida se presenta un listado de las entidades federativas ordenadas de menor a mayor de acuerdo con el porcentaje de unidades geográficas que exige su normativa para dar cumplimiento a la condición de distribución. Las columnas representan los datos siguientes:

- (a) Entidad federativa, ordenada de acuerdo con el porcentaje de unidades geográficas requeridas (columna e). Las 6 primeras entidades federativas se presentan sin datos porque no exigen una distribución específica.

- (b) Unidad geográfica, que corresponde al tipo de extensión geográfica requerida por la norma, según se trate de municipios, distritos o demarcaciones territoriales.
- (c) La cantidad de unidades geográficas requeridas como mínimo (por ejemplo, si se establece un número de 26 municipios como mínimo, el número expresado será 26).
- (d) El total de las unidades geográficas que hay en la entidad federativa respectiva, según se trate de demarcaciones territoriales, municipios o distritos.
- (e) El porcentaje de unidades geográficas requeridas, resultante de dividir las unidades geográficas establecidas como requisito (c) entre las unidades geográficas que hay en la entidad de que se trate (d).
- (f) El porcentaje mínimo que se exige de apoyos ciudadanos en cada una de las unidades geográficas. Si no se exige un porcentaje mínimo, se dejará en blanco.
- (g) Observaciones. En el que, de ser el caso, se precisarán las particularidades del modelo en la entidad federativa.

La información estudiada, arroja la numeralia siguiente:

Entidad Federativa (a)	Unidad Geográfica (b)	Unidades geográficas requeridas (c)	Unidades geográficas totales (d)	Porcentaje de unidades geográficas (e)=(c)/(d)	Porcentaje mínimo en cada unidad (f)	Observaciones (g)
Coahuila	No exigen determinada distribución					
Colima						
Nayarit						
San Luis Potosí						
Sonora						
Tlaxcala						
Ciudad de México	Demarcación Territorial	6	16	37.50%		La norma exige el 35% de demarcaciones territoriales lo que implica que al ser 16 en total, tendrá

Entidad Federativa (a)	Unidad Geográfica (b)	Unidades geográficas requeridas (c)	Unidades geográficas totales (d)	Porcentaje de unidades geográficas (e)=(c)/(d)	Porcentaje mínimo en cada unidad (f)	Observaciones (g)
						que satisfacerse el requisito en por lo menos 6 de ellas. Tampoco precisa el porcentaje mínimo a cubrir en cada unidad geográfica.
Campeche	Municipio	5	11	45.45%	2.00%	
Chiapas	Municipio	60	124	48.39%	0.15%	También exige el 2.5% en al menos 8 de 24 distritos
Sinaloa	Municipio	9	18	50.00%	1.00%	
Guerrero	Municipio	41	81	50.62%	3.00%	
Yucatán	Municipio	54	106	50.94%	1.00%	
Nuevo León	Municipio	26	51	50.98%	1.00%	
Tamaulipas	Municipio	22	43	51.16%	1.00%	
Hidalgo	Municipio	43	84	51.19%	1.50%	
México	Municipio	64	125	51.20%	1.50%	
Durango	Municipio	20	39	51.28%	0.50%	
Morelos	Municipio	17	33	51.52%	1.00%	
Zacatecas	Municipio	30	58	51.72%	1.00%	
Jalisco	Municipio	65	125	52.00%	1.00%	
Oaxaca	Distrito	13	25	52.00%	1.00%	
Guanajuato	Municipio	24	46	52.17%	1.50%	
Tabasco	Distrito	11	21	52.38%	1.00%	
Baja California Sur	Distrito	9	16	56.25%	1.00%	
Baja California	Municipio	3	5	60.00%		No especifica porcentaje mínimo en cada unidad
Puebla	Municipio	145	217	66.82%	2.00%	
Chihuahua	Municipio	45	67	67.16%	2.00%	
Aguascalientes	Municipio	11	11	100.00%	2.50%	
Michoacán	Distrito	24	24	100.00%	2.00%	
Querétaro	Distrito	18	18	100.00%	2.50%	
Quintana Roo	Distrito	11	11	100.00%	1.50%	
Veracruz	Distrito	30	30	100.00%	2.00%	

4.3.2.2 Distribución del apoyo ciudadano para el cargo de diputado local

Respecto a la distribución del apoyo ciudadano para el cargo de diputado a los Congresos locales, ocho entidades federativas no lo requieren, a saber, Coahuila, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

Por consecuencia, la mayoría de las entidades expresan esta variable en términos de un porcentaje o de una fracción de las unidades geográficas respectivas, consistentes en circunscripciones, o secciones electorales. En este caso, el mayor número utiliza como referencia, la mitad de las secciones electorales o de los municipios.

La información correlativa se concentra en un cuadro, cuyas columnas representan los datos que se precisan a continuación:

- (a) Entidad federativa, ordenada de menor a mayor porcentaje de la unidad geográfica requerida, según se expresa en la columna (c).
- (b) Unidades geográficas, en el que se expresa el tipo de zona y el porcentaje o fracción que se requiere en cada caso.
- (c) Equivalente porcentual, que expresa en términos porcentuales el número de unidades geográficas requeridas.
- (d) Porcentaje mínimo requerido en cada unidad geográfica. En caso de no ser requerido un porcentaje mínimo, se expresa como “no especifica”.

Entidad Federativa (a)	Unidades Geográficas (b)	Equivalente porcentual (c)	Porcentaje mínimo en cada unidad geográfica (d)
Coahuila	No pide distribución		
Colima			
Nayarit			
Querétaro			
Quintana Roo			
San Luis Potosí			

Entidad Federativa (a)	Unidades Geográficas (b)	Equivalente porcentual (c)	Porcentaje mínimo en cada unidad geográfica (d)
Sonora			
Tlaxcala			
Ciudad de México	35% de las circunscripciones	35%	No especifica
Aguascalientes	1/2 de secciones electorales	50%	2.5%
Baja California	1/2 de secciones electorales	50%	No especifica
Baja California Sur	1/2 de secciones electorales	50%	2%
Campeche	1/2 de secciones electorales	50%	2%
Chiapas	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Chihuahua	1/2 de secciones electorales	50%	2%
Durango	1/2 de secciones electorales	50%	0.5%
Guanajuato	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Guerrero	1/2 de secciones electorales	50%	3%
Hidalgo	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Jalisco	1/2 de secciones electorales	50%	1%
México	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Morelos	1/2 de secciones electorales	50%	2%
Nuevo León	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Oaxaca	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Sinaloa	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Tabasco	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Tamaulipas	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Yucatán	1/2 de secciones electorales	50%	1%
Zacatecas	1/2 de municipios	50%	1%
Puebla	2/3 partes de los municipios o de secciones electorales	66%	2%
Michoacán	3/4 de los municipios	75%	2%
Veracruz	Todos los municipios	100%	2%

4.3.2.3 Distribución del apoyo ciudadano para integrantes de los ayuntamientos

Tratándose de la distribución del apoyo ciudadano para el cargo de diputado a los Congresos locales, diez entidades federativas no lo requieren: Coahuila, Colima, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Las demás entidades federativas, expresan esta variable en términos de un porcentaje o de una fracción de las unidades geográficas respectivas, identificadas como circunscripciones o secciones electorales. En el caso, con la excepción de la Ciudad de México y de Puebla, las restantes entidades federativas establecen como parámetro de distribución, la mitad de las secciones electorales.

Los datos respectivos se concentran en una tabla, cuyas columnas representan los datos siguientes:

- (a) Entidad federativa, ordenada de menor a mayor porcentaje de la unidad geográfica requerida, según se expresa en la columna (c).
- (b) Unidades geográficas, en el que se expresa el tipo de zona y el porcentaje o fracción que se requiere en cada caso.
- (c) Equivalente porcentual, que expresa en términos porcentuales el número de unidades geográficas requeridas.
- (d) Porcentaje mínimo requerido en cada unidad geográfica. En caso de no ser requerido un porcentaje mínimo, se expresa como “no específica”.

Entidad Federativa (a)	Unidades Geográficas (b)	Equivalente porcentual (c)	Porcentaje mínimo en cada unidad geográfica (d)
Coahuila	No pide distribución		
Colima			
Michoacán			
Nayarit			
Querétaro			
Quintana Roo			
San Luis Potosí			
Sonora			
Tlaxcala			
Yucatán			
Ciudad de México	35% de los distritos o secciones electorales	35%	No específica
Aguascalientes	1/2 de secciones electorales	50%	2.5%
Baja California	1/2 de secciones electorales	50%	No específica
Baja California Sur	1/2 de secciones electorales	50%	3.0%

Entidad Federativa (a)	Unidades Geográficas (b)	Equivalente porcentual (c)	Porcentaje mínimo en cada unidad geográfica (d)
Campeche	1/2 de secciones electorales	50%	2.0%
Chiapas	1/2 de secciones electorales	50%	0.5% - 1.5%
Chihuahua	1/2 de secciones electorales	50%	2% - 4%
Durango	1/2 de secciones electorales	50%	0.5%
Guanajuato	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Guerrero	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Hidalgo	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Jalisco	1/2 de secciones electorales	50%	1.0%
México	1/2 de secciones electorales	50%	1.5%
Morelos	1/2 de secciones electorales	50%	3.0%
Nuevo León	1/2 de secciones electorales	50%	2.0%
Oaxaca	1/2 de secciones electorales	50%	1.0%
Sinaloa	1/2 de secciones electorales	50%	1.0%
Tabasco	1/2 de secciones electorales	50%	1.0%
Tamaulipas	1/2 de secciones electorales	50%	1.0%
Veracruz	1/2 de secciones electorales	50%	2.0%
Zacatecas	1/2 de secciones electorales	50%	1.0%
Puebla	2/3 de secciones electorales	66%	2.0%

4.3.3 Plazo para la obtención del respaldo ciudadano

Un componente esencial más del requisito que se examina, es el de los plazos para la obtención del apoyo ciudadano a las candidaturas independientes. En el caso de la mayoría de las entidades federativas, están expresados en número fijo de días; en algunos casos se definen por fechas específicas y en otros se homologan a los plazos establecidos para las precampañas. En el caso de Campeche, el plazo no está definido en la ley, sino que ésta remite a la convocatoria que emita el Consejo General del Organismo Público Electoral de ese Estado.

Con el propósito de hacer la comparación entre los distintos plazos, el método que se siguió implicó el cálculo respectivo en días, cuyos resultados se expresan en la tabla que más adelante se inserta. En los casos en que hay dos plazos distintos para el mismo tipo de elección, se presentan separados con un guion; en todos estos casos, la cifra menor corresponde a los plazos fijados para cuando no hay

elección de gobernador y la cifra mayor para los procesos electorales en que sí hay elección del titular del ejecutivo local. Finalmente, las entidades federativas se ordenaron en orden decreciente de acuerdo con el plazo de la elección de gobernador o jefe de gobierno

Entidad Federativa	Tipo de Plazo	Gobernador o Jefe de Gobierno	Diputados locales	Integrantes de Ayuntamientos
Ciudad de México	En días	120	60	60
Baja California	Fechas específicas	61	30	34-45
Baja California Sur	En días	60	60	60
Guanajuato	En días	60	30	45
Guerrero	En días	60	30	30
Hidalgo	En días	60	45	30
Jalisco	En días	60	40	40
México	En días	60	45	30
Oaxaca	En días	60	30	30
Quintana Roo	Equiparado a precampañas	60	30-60	30-60
San Luis Potosí	Fecha específica con límite de días	60	40	40
Veracruz	En días	60	30	30
Yucatán	En días	60	30	30
Nuevo León	Equiparado a precampañas	50	40	40
Tabasco	En días	50	30	30
Chihuahua	Equiparado a precampañas	40	23	23
Coahuila	Equiparado a precampañas	40	20-40	20-40
Durango	En días	40	30	30
Morelos	En días	40	30	30
Nayarit	Período previo referido a la jornada electoral	40	20	20
Sinaloa	En días	40	30-40	30-40
Sonora	En días	40	30	20-30
Tlaxcala	En días	40	30	30
Zacatecas	En días	40	40	40
Aguascalientes	Fechas específicas	39	29-39	29-39
Colima	Fechas específicas	30	20	20

Entidad Federativa	Tipo de Plazo	Gobernador o Jefe de Gobierno	Diputados locales	Integrantes de Ayuntamientos
Michoacán	En días	30	20	20
Puebla	En días	30	30	30
Querétaro	Equiparado a precampañas	30	30	30
Campeche ¹⁵⁸	En plazo específico	Definido por el CG	30	30
Chiapas	Fechas específicas	25	15	15
Tamaulipas	Equiparado a precampañas	9	9	9

4.3.4 Número de apoyos por ciudadano

En el contexto que se ha examinado, cobra igualmente importancia la determinación legal respecto a cuántos respaldos o apoyos puede emitir cada ciudadana o ciudadano, en favor de quien o quienes aspiran a que se les registre bajo una candidatura independiente. La mayoría de entidades federativas dispone que la ciudadanía sólo podrá emitir su apoyo por un aspirante a una candidatura independiente; las excepciones se encuentran en el Estado de Coahuila, que en forma expresa permite que se cuenten todas las manifestaciones de apoyo emitidas por los ciudadanos, no obstante que sean por más de un aspirante al mismo cargo, así como en los Estados de Baja California y Oaxaca que no establecen límite alguno en forma expresa.

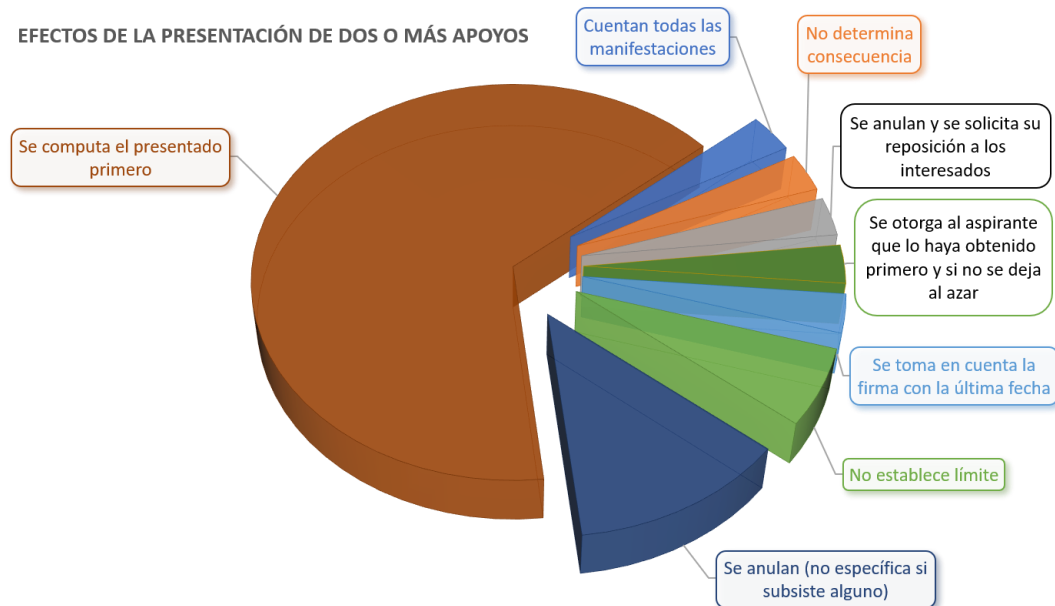
Ahora bien, en lo que respecta al efecto de la presentación por una ciudadana o ciudadano de apoyos para dos o más aspirantes a candidaturas independientes, en la mayoría de los casos, esto es, 21 entidades federativas, consiste en que sólo se compute el primero de los apoyos presentados; en 4 entidades federativas se dispone su nulidad sin precisar si alguno de aquéllos subsistiría; en 1 entidad federativa, se anulan y se solicita su reposición a los interesados; en 1 entidad

¹⁵⁸ Para el caso de Campeche se incluyó el plazo definido por el Consejo General del Instituto Electoral de esa entidad federativa para las elecciones de diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos y Juntas Municipales del proceso electoral local 2017-2018 (*Supra*, nota 95, p. 402).

federativa se otorga al aspirante que lo haya obtenido primero y si no se puede determinar, se deja al azar; y, en 1 entidad federativa, se toma en cuenta el apoyo con la última fecha. El concentrado es el siguiente:

Entidad federativa	Efectos de la presentación de dos o más apoyos
Aguascalientes	Se anulan y se solicita su reposición a los interesados
Baja California	No establece límite
Baja California Sur	Se computa el presentado primero
Campeche	Se computa el presentado primero
Chiapas	Se computa el presentado primero
Chihuahua	Se computa el presentado primero
Ciudad de México	Se toma en cuenta la firma con la última fecha
Coahuila	Cuentan todas las manifestaciones
Colima	Se anulan (no especifica si subsiste alguno)
Durango	Se computa el presentado primero
Guanajuato	Se computa el presentado primero
Guerrero	Se computa el presentado primero
Hidalgo	Se computa el presentado primero
Jalisco	Se computa el presentado primero
México	Se computa el presentado primero
Michoacán	No determina consecuencia
Morelos	Se computa el presentado primero
Nayarit	Se otorga al aspirante que lo haya obtenido primero y si no se puede determinar, se deja al azar
Nuevo León	Se computa el presentado primero
Oaxaca	No establece límite
Puebla	Se computa el presentado primero
Querétaro	Se anulan (no especifica si subsiste alguno)
Quintana Roo	Se anulan (no especifica si subsiste alguno)
San Luis Potosí	Se anulan (no especifica si subsiste alguno)
Sinaloa	Se computa el presentado primero
Sonora	Se computa el presentado primero
Tabasco	Se computa el presentado primero
Tamaulipas	Se computa el presentado primero
Tlaxcala	Se computa el presentado primero
Veracruz	Se computa el presentado primero
Yucatán	Se computa el presentado primero
Zacatecas	Se computa el presentado primero

Los efectos que se siguen a la presentación de dos o más apoyos del mismo ciudadano hacia diferentes aspirantes a la misma candidatura independiente se distribuirían en la forma siguiente:



4.3.5 Características de los apoyos ciudadanos

Para terminar este análisis, el último elemento estriba en las características de los apoyos, los cuales en la mayoría de las leyes electorales locales, se apegan al modelo delineado en el artículo 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto las **cédulas** de respaldo deben contener el nombre, la firma y la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial para votar derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la misma, así como acompañar copia de la credencial respectiva.

Las diferencias se encuentran, básicamente, en los casos en que se consideraron requisitos o formalidades adicionales para la formalización de los apoyos ciudadanos. Tales casos se han presentado en las entidades federativas siguientes:

- **Aguascalientes.** En la reforma del 2 de marzo de 2015 al Código Electoral de esa entidad se incluyó como requisito expresar el domicilio en las cédulas de respaldo (a.384, fracción I); el requisito se eliminó al ser reformado el ordenamiento el 29 de mayo de 2017.
- **Campeche.** Al expedirse la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales el 30 de junio de 2014, en sus artículos 180, fracción IV, y 181 se incluyeron como requisitos expresar el domicilio y exhibir dos copias fotostáticas de la credencial para votar. Ambos requisitos continúan vigentes.
- **Chiapas.** En la reforma del 30 de junio de 2014 a su Código de Elecciones y Participación Ciudadana, se estableció que los apoyos ciudadanos deberían hacerse por comparecencia personal ante las autoridades electorales (a. 550). Esta formalidad se eliminó al expedirse el nuevo Código de Elecciones y Participación Ciudadana el 30 de junio de 2014.
- **Colima.** Al reformarse el Código Electoral de ese Estado el 14 de junio de 2014, también se estableció el requisito de que los apoyos ciudadanos se expresaran por comparecencia personal (a. 343); ese requisito se eliminó al reformarse ese ordenamiento el 29 de junio de 2017.
- **Michoacán.** Se estableció el requisito de expresar los apoyos mediante comparecencia personal al reformarse el Código Electoral local el 26 de junio de 2014 (a. 312). Dicho código fue reformado el 23 de junio de 2016, sin que se eliminara el requisito en cuestión.
- **Nayarit.** Mediante reforma del 5 de octubre de 2013 se incluyeron como requisitos que deben contener los respaldos ciudadanos el domicilio y “el asentamiento del fedatario de que le consta la identidad y aceptación expresa de cada ciudadano, de su apoyo a la candidatura en cuestión” (a. 124, Apartado B, fracciones IV y V de la Ley Electoral de ese Estado). Ambos requisitos fueron eliminados con la reforma del 10 de junio de 2016.

- **Puebla.** Al reformarse el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, se incluyeron como requisitos expresar el domicilio y manifestar el apoyo en forma personal ante las autoridades electorales (aa. 201 Ter, párrafo segundo, fracción IV y 201 Quater, fracción I).

Ambos requisitos se reiteraron en la reforma del 22 de agosto de 2015 que fue objeto de las acciones de inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas, en las que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió invalidar, entre otras cuestiones, el requisito relativo a la comparecencia personal de los ciudadanos para manifestar su apoyo.

En seguimiento a la sentencia de la Corte, el 9 de enero de 2016 se emitió una reforma al código en cita con la que se eliminó el requisito de la comparecencia personal; sin embargo, subsistió el requisito inherente a manifestar el domicilio.

- **Quintana Roo.** En la reforma del 7 de diciembre de 2012 a la Ley Electoral del Estado, se incluyó como requisito que los ciudadanos acudieran a manifestar personalmente sus apoyos ante las autoridades electorales (a. 132); el requisito se reiteró con la reforma al mismo ordenamiento publicada el 11 de diciembre de 2015. Finalmente, se eliminó al expedirse la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de esa entidad federativa, el 21 de septiembre de 2017.
- **San Luis Potosí.** El 30 de junio de 2014 se reformó la Ley Electoral de ese Estado, incluyendo como requisito la comparecencia personal de los ciudadanos para otorgar su apoyo a las candidaturas independientes (a. 235); la reforma a esa Ley del 11 de diciembre de 2015 no modificó el requisito en cuestión.
- **Yucatán.** En la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de ese Estado, se incluyó el domicilio como dato a expresar en las cédulas de

respaldo ciudadano a las candidaturas independientes (aa. 45, fracción I y 57, fracción II, inciso f); el requisito no ha sido modificado.

- **Zacatecas.** En el artículo 18, párrafo 1, fracción II, de la Ley Electoral del Estado expedida el 6 de octubre de 2012, se incluyó como requisito expresar el domicilio; dicho requisito ya no fue incluido en la nueva Ley Electoral del 6 de junio de 2015.

En conclusión, se tiene que el requisito de incluir el domicilio en las cédulas de respaldo subsiste en los Estados de Campeche, Puebla y Yucatán; en tanto que la formalidad de expresar los apoyos ciudadanos mediante comparecencia personal permanece en los ordenamientos electorales de los Estados de Michoacán y San Luis Potosí.

Capítulo 5

Análisis crítico del modelo legal mexicano

5.1 Grado de restricción a la capacidad de actuar de la ciudadanía interesada en registrarse bajo una candidatura independiente

En agosto del año 2012, el texto del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sujetó el derecho de los ciudadanos para solicitar su registro como candidatos ante la autoridad electoral de manera independiente al cumplimiento de los *requisitos, condiciones y términos* que determine la legislación.

Posteriormente, en diciembre del año 2013, en el artículo 116, fracción IV, inciso p), de la misma Constitución, se ordenó que las leyes de los Estados en materia electoral, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución y las leyes generales en la materia, garantizarán que se fijen las *bases y requisitos* para que, en las elecciones, los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, reiterando que ello deberá hacerse en los términos del artículo 35 de la propia Carta Magna.

De esta manera, el diseño constitucional no incluyó algún tipo de directriz o regla al que deberían sujetarse los poderes legislativos federal y locales para implementar el derecho a registrar candidaturas independientes en sus respectivos órdenes jurídicos, sino que únicamente remitió a lo que se determinara en la propia legislación.

Esta discrecionalidad, a su vez, dio lugar a que tanto el legislador federal como los congresos locales aprobaran los modelos normativos sin estar sujetos a límite alguno y a que, en consecuencia, la legislación secundaria, su respectiva interpretación y calificación constitucional, de las que se ha dado cuenta en el capítulo precedente, se produjera con una orientación eminentemente restrictiva.

Lo anterior, no obstante que desde el dictamen con proyecto de reforma constitucional formulado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de

Reforma del Estado y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores datado en el año 2011, se señaló que la incorporación de las candidaturas independientes *“debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos”* (Senado de la República, 2011, p. 23).

De este modo, el derecho a postularse en candidaturas independientes no se concibió en esa reforma constitucional como un derecho inherente a la persona humana, sino como un derecho hasta ese momento reconocido que debía quedar subordinado, para su ejercicio, a las restricciones que establezca el legislador al regularlo.

En el dictamen se abundó sobre esta misma línea, al aludir que sería necesario *“realizar adecuaciones de gran calado y complejidad, en las leyes electorales, tanto federales como locales”*, lo que implicaría establecer *“requisitos de naturaleza cualitativa y cuantitativa”* para quienes buscaran registrarse como candidatos en la modalidad independiente (Senado de la República, 2011, p. 41).

Sobre los aspectos cuantitativos, el dictamen del Senado refirió expresamente que *“(...) los aspirantes (...) deberán comprobar, de manera fehaciente, contar con el respaldo de un número mínimo de ciudadanos, de entre los inscritos en el padrón electoral o lista nominal de la demarcación que corresponda al cargo por el que pretenden el registro; a esos requisitos deberán añadirse los relativos a una adecuada distribución territorial del respaldo ciudadano (...).”* (Senado de la República, 2011, p. 41).

Así, las candidaturas independientes, a partir del texto constitucional, no se originaron en la idea de potenciar el derecho humano a ser votado, sino como un derecho al que se tendría acceso, **sí y sólo sí**, el ciudadano demostraba tener los atributos suficientes, en términos de respaldos o apoyos ciudadanos y del cumplimiento de otros requisitos, para merecer ser registrado en una candidatura independiente.

Este posicionamiento encontró su justificación en la idea, de que las candidaturas independientes eran un medio para fortalecer el sistema de partidos políticos, de tal manera que la incorporación de la nueva figura no implicara “*tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos*” que se disponen “*para los partidos políticos*”, esto es, “*en armonía*” con lo que se había *construido “a lo largo de más de tres décadas”*. El sistema de partidos políticos se entendió entonces como un fin y las candidaturas independientes como un medio, premisa que, en nuestro concepto, claramente contraría el principio de la dignidad humana inherente a todos los derechos humanos, conforme al cual todo ser humano debe ser considerado como un fin en sí mismo y no como un medio.

Se estableció así una visión en la que la preservación de sistema de partidos, tal como se había desarrollado hasta entonces, debía ser beneficiario de la normatividad que regulara las candidaturas independientes, de tal manera que éstas, naturalmente, debían quedar sujetas a distintas restricciones para que pudieran ser incorporadas a un sistema pensado y desarrollado para los partidos políticos.

En este contexto, el Constituyente Permanente no consideró que las limitaciones a las candidaturas independientes en tanto instauraran restricciones al ejercicio de un derecho humano, debían encontrarse plenamente justificadas a la luz del sistema interamericano de derechos humanos; por lo contrario, fueron concebidas como intervenciones necesarias para que la nueva figura no causara afectaciones al sistema de partidos políticos ya construido y, en esa línea, no se vislumbró que los *requisitos, condiciones y términos* que estableciera el legislador ordinario en cumplimiento al mandato constitucional, tendrían que estar sujetos, a su vez, a parámetros que garantizaran que no se hiciera nugatorio el ejercicio del derecho al voto pasivo por esta vía.

Así, el mandato constitucional se tradujo en una suerte de lienzo en blanco en el que el legislador ordinario podría incluir, *ad libitum*, los requisitos que considerara pertinentes a efecto de incorporar a las candidaturas independientes en el sistema que había venido funcionando exclusivamente con partidos políticos.

Por otra parte, se observa que el mandato contenido en la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 no se acató puntualmente por las legislaturas federal y locales. Esto, porque en los artículos segundo y tercero transitorio del decreto respectivo, se otorgó al Congreso de la Unión, a los Congresos de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el plazo de un año para que expidieran o adecuaron la legislación respectiva.

De todas las entidades federativas, solamente cuatro (Durango, Quintana Roo, Baja California Sur y México) reformaron sus textos constitucionales antes de que se cumpliera el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional.

Cobran notoriedad, que la reforma constitucional en Durango introdujo un transitorio por el que se declaró que las normas sobre candidaturas ciudadanas entrarían en vigor hasta el proceso electoral de 2016, con lo que al menos durante el proceso electoral 2012-2013 no hubo candidaturas independientes. En tanto que la reforma a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a un vicio en el procedimiento legislativo, sin que hasta la fecha se haya modificado nuevamente el texto constitucional, pues las reformas del 11 de noviembre de 2015 y del 21 de septiembre de 2017 únicamente impactaron a los textos legales.

Debe apuntarse, además, que las reformas a las constituciones locales únicamente tuvieron carácter declarativo, pues prácticamente se limitaron a incorporar en los textos respectivos el derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes, dejando a la legislación secundaria la regulación correspondiente. Las modificaciones a los textos constitucionales se publicaron en las fechas siguientes:

**REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE
CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

Entidad federativa	Fecha
Durango*	27/08/2012
Quintana Roo**	22/11/2012
Baja California Sur	20/07/2013
México	07/08/2013
Zacatecas	11/09/2013
Tabasco	13/09/2013
Aguascalientes	16/09/2013
Querétaro	20/09/2013
Nayarit	04/10/2013
Colima	05/10/2013
Nuevo León	16/10/2013
Chiapas	23/10/2013
Puebla	13/11/2013
Baja California	29/11/2013
Coahuila	17/12/2013
Tamaulipas	17/12/2013
Guerrero	29/04/2014
Sonora	19/06/2014
Yucatán	20/06/2014
Campeche	24/06/2014
Michoacán	25/06/2014
San Luis Potosí	26/06/2014
Baja California Sur (2)	27/06/2014
Ciudad de México	27/06/2014
Guanajuato	27/06/2014
Morelos	27/06/2014
Jalisco	08/07/2014
Aguascalientes (2)	28/07/2014
Hidalgo	28/07/2014
Veracruz	09/01/2015
Chihuahua	01/04/2015
Sinaloa	01/06/2015
Oaxaca	30/06/2015
Tlaxcala	21/07/2015
Coahuila (2)	22/09/2015
Ciudad de México	05/02/2017
Sonora (2)	13/08/2018

* Las normas sobre candidaturas independientes entrarían en vigor hasta el proceso electoral 2016

** La reforma constitucional fue invalidada por la SCJN por vicios en el proceso legislativo

En cumplimiento de lo anterior, por lo que respecta a las leyes electorales, el Congreso federal y la mayoría de los Congresos locales tampoco se ciñeron al plazo establecido en los artículos segundo y tercero transitorios, del decreto constitucional del 9 de agosto de 2012. Únicamente las legislaturas de Zacatecas, sin que hubiera reforma constitucional previa y Quintana Roo, expidieron en tiempo la regulación en materia de candidaturas independientes; ambas con normas altamente restrictivas del derecho a registrarse por esa vía.

Efectivamente, en Zacatecas se estableció como requisito, obtener porcentajes de apoyo que iban del 5% al 15% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, en tanto que en Quintana Roo se incluyó la regla, de que solamente podría registrarse al aspirante que alcance el mayor número de apoyos ciudadanos, siempre que, además, alcanzara el porcentaje previsto. El resto de las entidades federativas adecuó su legislación en las fechas siguientes:

REFORMAS A LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Entidad	Ordenamiento	Fecha Publicación
Durango	Ley Electoral de Durango (reforma)	27/08/2012
Zacatecas	Ley Electoral del Estado de Zacatecas	06/10/2012
Quintana Roo	Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (reforma)	07/12/2012
Nayarit	Ley Electoral del Estado de Nayarit (reforma)	05/10/2013
Puebla	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla (reforma)	31/03/2014
Federal	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	23/05/2014
Jalisco	Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (reforma)	08/06/2014
Colima	Código Electoral del Estado de Colima (reforma)	14/06/2014
Michoacán	Código Electoral del Estado de Michoacán	26/06/2014
Ciudad de México	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (reforma)	27/06/2014
Guanajuato	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	27/06/2014
Baja California Sur	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	28/06/2014
México	Código Electoral del Estado de México	28/06/2014
Yucatán	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	28/06/2014
Querétaro	Ley Electoral del Estado de Querétaro (reforma)	29/06/2014
Campeche	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Campeche	30/06/2014
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (reforma)	30/06/2014
Guerrero	Ley número 4783 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	30/06/2014
Morelos	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos	30/06/2014
San Luis Potosí	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí	30/06/2014
Sonora	Ley número 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora	30/06/2014
Tabasco	Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco	02/07/2014
Durango (2)	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Durango	03/07/2014
Nuevo León	Ley Electoral del Estado de Nuevo León	08/07/2014
Hidalgo	Código Electoral del Estado de Hidalgo	22/12/2014
Aguascalientes	Código Electoral para el Estado de Aguascalientes	02/03/2015
Zacatecas (2)	Ley Electoral del Estado de Zacatecas	06/06/2015
Tamaulipas	Ley Electoral del Estado de Tamaulipas	13/06/2015
Baja California	Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes del Estado de Baja California	15/06/2015
Veracruz	Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	01/07/2015
Oaxaca	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca (invalidada)	09/07/2015
Sinaloa	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa	15/07/2015
Chihuahua	Ley Electoral del Estado de Chihuahua	22/08/2015
Puebla (2)	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla (reforma)	22/08/2015
Tlaxcala	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala	03/09/2015
Quintana Roo (2)	Ley Electoral del Estado de Quintana Roo (reforma)	11/12/2015
Puebla (3)	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla (reforma)	09/01/2016
Nayarit (2)	Ley Electoral del Estado de Nayarit (reforma)	10/06/2016
Michoacán (2)	Código Electoral del Estado de Michoacán (reforma)	23/06/2016
Coahuila	Código Electoral para el Estado de Coahuila	01/08/2016
Baja California Sur (2)	Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (Reforma)	03/05/2017
Aguascalientes (2)	Código Electoral para el Estado de Aguascalientes (reforma)	29/05/2017
San Luis Potosí (2)	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí (reforma)	31/05/2017
Querétaro (2)	Ley Electoral del Estado de Querétaro (reforma)	01/06/2017
Oaxaca (2)	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca	03/06/2017
Ciudad de México (2)	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (nuevo)	07/06/2017
Chiapas (2)	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (nuevo)	14/06/2017
Colima (2)	Código Electoral del Estado de Colima (reforma)	29/06/2017
Chihuahua (2)	Ley Electoral del Estado de Chihuahua (reforma)	30/08/2017
Quintana Roo (3)	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo	21/09/2017
Baja California (2)	Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes del Estado de Baja California (reforma)	09/06/2018

El retraso en expedir dicha legislación, trajo consigo una situación de evidente vulneración al derecho humano de la ciudadanía, pues aunque el derecho a ser postulado como candidato independiente se había establecido expresamente en el texto de la Constitución Federal, al haber quedado sujeto al cumplimiento de los

requisitos, condiciones y términos que estableciera el legislador ordinario, mientras éste no aprobara y se pusieran en vigor las modificaciones atinentes, no existirían bases conforme a las cuales pudieran procesarse las solicitudes de la ciudadanía interesada en postularse por esa vía.

Más aún, al examinar la acción de inconstitucionalidad 50/2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó la norma transitoria establecida por el legislador duranguense que pospuso la entrada en vigor del derecho a registrarse como candidato independiente hasta el proceso electoral de 2016, convalidando además la noción de que en ausencia de normas regulatorias no podía ejercerse el derecho plasmado en la Constitución Federal; ello con el argumento de que aún estaba transcurriendo el plazo concedido en la reforma constitucional y era necesario contar con el marco normativo que previera la forma en que debería realizarse el acceso a las candidaturas independientes. De ello resultó que en el Estado de Durango, el derecho constitucional a ser votado mediante el registro de las candidaturas independientes no pudo ejercerse en el proceso electoral 2012-2013 porque el legislador ordinario no había emitido la regulación que precisara las restricciones, arribándose a una conclusión paradójica, desde el punto de vista de los derechos humanos, pues se convalidó la restricción total al ejercicio del derecho a registrarse como candidato independiente, no obstante ser un derecho previsto en la Constitución Federal vigente, a partir de la omisión de las legislaturas, generando el criterio siguiente: **Como no se habían aprobado las restricciones, entonces el derecho quedaba inaccesible por completo.**

Por otra parte, en el caso del Estado de Michoacán también se reclamó por vía de acción de inconstitucionalidad la omisión del legislador local de expedir la normativa para regular las candidaturas independientes, pero dicho proceso fue sobreseído al expedirse un nuevo Código Electoral el 29 de junio de 2014.

Otro caso de omisión de legislar en el tema de candidaturas independientes fue impugnado a través de diversos juicios electorales federales de los que conoció la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los que concluyó, consistentemente, que las legislaturas locales indebidamente no

habían expedido la reglamentación en la materia, no obstante que había transcurrido el plazo previsto en la reforma constitucional, por lo que ordenó a las legislaturas involucradas que, de inmediato, emitieran la legislación respectiva. En todos los casos, los congresos reaccionaron expidiendo las normas omitidas.¹⁵⁹

Ahora bien, conforme la regulación de las candidaturas independientes fue aprobándose, se fue revelando una tendencia constante hacia conformar sistemas altamente restrictivos.

El modelo que predomina hasta la fecha para el registro de las candidaturas independientes, se diseñó como un procedimiento con etapas sucesivas que inicia, con la comunicación formal que los aspirantes dirigen a la autoridad electoral para hacerle saber su intención de ser registrados vía candidaturas independientes y concluye, en su caso, con el otorgamiento del registro respectivo.

Los distintos procedimientos coinciden en prever una primera fase que inicia con las solicitudes, la gestión de diversos trámites bancarios, notariales, hacendarios y concluye con la declaración formal de la autoridad electoral en la que se reconoce a los solicitantes el carácter de aspirantes, seguida de un periodo durante el cual, quienes sean aspirantes están habilitados para recabar los apoyos ciudadanos y otro lapso durante el cual, dicha autoridad verifica la validez de tales apoyos, comunica a los interesados las inconsistencias para que éstos, en su caso puedan subsanarlas y, finalmente, determina si satisfizo o no los requisitos para otorgarles el registro de su candidatura.

En este modelo, a la par que se exige a los aspirantes a candidaturas independientes la presentación de elementos para demostrar que cumplían con los requisitos de elegibilidad, lo cual es razonable, en tanto que las y los candidatos independientes deben satisfacer los mismos requisitos que se exigen a los candidatos de partidos políticos para el ejercicio del cargo al que aspiran, también

¹⁵⁹ Se tiene registro de los juicios SUP-JDC-357/2014 y SUP-JDC-1684/2016, SUP-JDC-1685/2016 y SUP-JDC-1686/2016 del Estado de Coahuila; SUP-JDC-2665/2014, de Chihuahua; SUP-JDC-2813/2014, Hidalgo; SUP-JDC-485/2014 de Jalisco; SUP-JDC-247/2014 y otros 8 juicios ciudadanos federales del Estado de Nuevo León; SUP-JRC-122/2013 de Tamaulipas; y SUP-JE-8/2012 de Veracruz.

se les impone el cumplimiento de otros requisitos de índole administrativa, entre otros, el de crear una asociación civil, obtener un registro de contribuyentes ante la autoridad hacendaria y contar con una cuenta bancaria para el manejo de sus recursos, como condiciones previas para obtener el carácter de aspirantes a una candidatura independiente. Esta primera fase ha constituido, como se puede apreciar, un primer filtro que muchos ciudadanos no logran superar.¹⁶⁰

Empero, la restricción de mayor dimensión y trascendencia se ha concentrado en el requisito relacionado con la obtención del apoyo ciudadano.

La impronta contenida en la exposición de motivos del dictamen del Senado de la República de que los ciudadanos debían contar con un número mínimo de respaldos de ciudadanos inscritos en el padrón electoral o en el listado nominal, se concretó en el establecimiento de porcentajes que fueron fijados por el legislador federal y las legislaturas estatales sin sujetarse a parámetro constitucional alguno.

Es sumamente importante recordar que a la fecha de la reforma constitucional de los años 2012 y 2013, se contaba en el ámbito internacional con el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado por la Comisión de Venecia en julio del año 2002, que recomienda que la ley no debe exigir las firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión para la presentación de candidaturas (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2011, p. 15); sin embargo, de arranque, únicamente se adoptó esa cifra o una menor en la legislación federal, para la elección del Presidente de la República (1%), así como en las leyes de Chiapas (0.25%) y de Jalisco (1%), en ambos casos para la elección de gobernador.

Por reformas posteriores, se adoptó también el 1% en los casos de la Ciudad de México, para las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados y alcaldías; Durango

¹⁶⁰ El establecimiento de estos requisitos también ha dado motivo a la presentación de un gran número de juicios en los que se ha cuestionado su constitucionalidad, los cuales no son materia de la presente investigación.

para su gubernatura, diputaciones e integrantes de ayuntamientos; Jalisco para diputaciones y ayuntamientos; y, Zacatecas para su gubernatura.

De tal manera, a la fecha, si se toma en cuenta los tres tipos de elecciones que se celebran en las 32 entidades federativas y las tres de la elección federal, tenemos que, de un total de 99 elecciones solamente en 12 se aplica un porcentaje igual o menor al 1%, lo que representa, apenas, un 12% del total.

Como consecuencia de esa discrecionalidad, los distintos modelos se fueron construyendo por las legislaturas locales agregando requisitos que refuerzan su naturaleza restrictiva. Al requisito principal del porcentaje de apoyos ciudadanos, se le sumó —en la mayoría de los casos— el de distribución de esos apoyos, de tal manera que los aspirantes también tendrían que acreditar un porcentaje determinado en un mínimo de las demarcaciones o unidades territoriales que integran la circunscripción para la que pretenden contender; ello, también en línea con la idea plasmada en el dictamen del Senado de la República de que no era conveniente que los apoyos estuvieran concentrados.

Además, la obtención de los apoyos se limitó a plazos perentorios, en algunos casos extremadamente reducidos, que contribuyen a elevar la dificultad de la obtención de los respaldos ciudadanos.

En el mismo tenor, se establecieron diversas reglas a las que debía sujetarse la recopilación de los apoyos; entre las más destacadas, se tienen la de utilizar formatos determinados —recientemente sustituidos por aplicaciones móviles—, la de acompañar copia de las credenciales de elector de los ciudadanos que manifiesten su respaldo y la de que las manifestaciones de apoyo deben expresarse en los locales de la autoridad electoral y/o, en algunos casos realmente extremos, ante la presencia de un fedatario público, con el supuesto propósito de garantizar la fidelidad de los respaldos presentados.

Igualmente, se incluyó como norma por casi todas las legislaturas, la de que los ciudadanos solamente podrían emitir un apoyo para un aspirante, quedándoles

vedado apoyar a otro u otros aspirantes, con la sanción de que solamente se computaría uno de los apoyos o incluso ninguno.

Finalmente, en el amplio catálogo de restricciones también se incluyó, en algunos casos, la regla de que en caso de que dos o más aspirantes lograran superar el umbral de respaldos requeridos en la legislación, la candidatura se otorgaría únicamente a quien presente el mayor número de apoyos.

De esta manera, el conjunto de condiciones que regulan la obtención de apoyos ciudadanos para el registro de candidaturas independientes, constituyen complejos entramados en los que los requisitos, se acumulan uno con otro y generan una especie de red que obstaculiza el acceso de la ciudadanía a las candidaturas independientes. Así, el derecho a ser votado permaneció en la esfera de control absoluto del Estado, el cual prácticamente no fue acotado por el Constituyente Permanente, en tanto que los aspirantes quedaron en situación de demostrar que tienen el derecho a ser votados, a partir de superar las restricciones creadas por el propio Estado, cuando es no éste el que tiene que justificar, al menos, la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de las referidas limitantes.

5.1.1 El examen de constitucionalidad a través de las acciones de inconstitucionalidad

Conforme a las características de nuestro sistema jurídico, la oportunidad para transformar esta visión de arbitrariedad a un ejercicio de discrecionalidad responsable, fue a través de la presentación de las acciones de inconstitucionalidad previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, una primera taxativa de esta opción se encuentra precisamente en los sujetos legitimados para demandar por esa vía de impugnación la invalidez de las leyes electorales, pues los principales interesados en eventuales impugnaciones sería la propia ciudadanía que tuvieran aspiraciones a postularse

por la vía de las candidaturas independientes, pero como se sabe, no está legitimada para promoverla.

Ciertamente, conforme a lo previsto en la fracción II del dispositivo constitucional en mención, la acción de inconstitucionalidad solamente puede demandarse por el 33 por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados en contra de leyes federales; el mismo número de integrantes de la Cámara de Senadores contra leyes federales o tratados internacionales; el titular del Ejecutivo Federal contra leyes federales o de las entidades federativas; el 33 por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; los partidos políticos nacionales contra leyes electorales federales o locales o los partidos políticos locales contra leyes electorales de la entidad federativa en la que se les otorgó el registro; la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de normas generales que presuntamente vulneren derechos humanos; el organismo de transparencia contra normas generales que pudieran violar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales; y el Fiscal General de la República respecto de leyes en materia penal y procesal penal.

En estas circunstancias, la presentación de las acciones de inconstitucionalidad depende de la decisión e intereses de los sujetos legitimados y, en especial, de los partidos políticos, que tienen legitimación específica para impugnar la legislación en materia electoral, lo cual anticipaba una afluencia muy reducida de impugnaciones, si se toma en cuenta que difícilmente los partidos políticos podrían tener alguna utilidad al mejorar las condiciones de acceso a las candidaturas independientes a sus potenciales competidores.

Otra importante limitante, ha sido que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede actuar *ex officio* en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, sino que, conforme a la normativa que rige la materia procesal constitucional, su examen debe circunscribirse a los conceptos de invalidez formulados por los accionantes.

Ello obedece a que, si bien el párrafo primero del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza que en las sentencias de las acciones de inconstitucionalidad puedan corregirse los errores que se adviertan en la cita de los preceptos invocados y se suplan los conceptos de invalidez, lo cierto es que en el segundo párrafo del mismo artículo se excluye a la materia electoral, de tal manera que las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo podrán referirse a los preceptos señalados en los escritos de demanda.

Dicha regla ha sido interpretada por el Máximo Tribunal en el sentido de que cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o incluso se haya expedido un nuevo ordenamiento legal, la Suprema Corte de Justicia debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos;¹⁶¹ con lo cual se ha permitido la suplencia en la precisión de los preceptos impugnados, aunque siempre circunscribiéndose a los conceptos de invalidez expresados por las partes accionantes.

Acorde con la lógica de este mandato legal, tal como puede advertirse de las acciones de inconstitucionalidad de las que se dio cuenta en el capítulo precedente, el Pleno del Máximo Tribunal mexicano realizó el examen de los temas tal como fueron propuestos por los partidos políticos promoventes, esto es, sin realizar suplencia alguna respecto de los preceptos impugnados o de los conceptos de invalidez.

Del recuento de las acciones de inconstitucionalidad en las que se plantearon temas relacionados con la obtención del respaldo ciudadano para las candidaturas independientes, puede advertirse que se sometieron a consideración de la Suprema

¹⁶¹ Tesis P./J. 4/2013 (10ª.), de rubro: “ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ”.

Corte de Justicia de la Nación las disposiciones correspondientes a 17 legislaciones, a saber, la federal y 16 de las entidades federativas.

De todas éstas, en 16 se formularon conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el otorgamiento del registro;¹⁶² en 3 se impugnó la distribución de los apoyos ciudadanos;¹⁶³ en 10 se enderezaron conceptos de invalidez en contra de las normas que regulaban el plazo para recabar el respaldo;¹⁶⁴ en 9 se impugnaron diversos aspectos relacionados con los requisitos para recabar y acreditar los apoyos, particularmente, la exhibición de copias de las credenciales de los ciudadanos o que estos tuvieran que manifestar su respaldo en determinados locales o ante la presencia de fedatarios públicos;¹⁶⁵ en 5 se tildaron de inconstitucionales las normas sobre el tratamiento a los casos en que un ciudadano otorgara apoyos a más de un ciudadano;¹⁶⁶ y, en 3 se plantearon objeciones contra la regla consistente en que solamente se otorgaría la candidatura ciudadana al aspirante que hubiera obtenido el mayor número de apoyos.¹⁶⁷

Todas las acciones de inconstitucionalidad, sobre la temática en estudio, se plantearon por partidos políticos nacionales, correspondiendo la gran mayoría de aquéllas a Movimiento Ciudadano; en tanto que los partidos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional y Acción Nacional formalizaron sus objeciones sobre otros temas, en 9 acciones de inconstitucionalidad. Para una mayor precisión, se presenta a continuación un cuadro con el resumen que incluye las legislaciones impugnadas, las acciones de

¹⁶² La legislación federal y la de la Ciudad de México y los Estados de Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

¹⁶³ Legislaciones de los Estados de México y Quintana Roo, esta última en dos ocasiones.

¹⁶⁴ Legislación federal y de los Estados de Colima, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz.

¹⁶⁵ Legislación federal y la de la Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas.

¹⁶⁶ Legislación de los Estados de Colima, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León y San Luis Potosí.

¹⁶⁷ Legislación de los Estados de Morelos, Quintana roo y San Luis Potosi

inconstitucionalidad que les correspondieron y los partidos políticos que formularon conceptos de invalidez respecto de los temas antes aludidos, lo cual revela el bajo interés de esos institutos políticos por cuestionar la validez de las normas que regulan el requisito relativo, al apoyo ciudadano, para la procedencia del registro de las candidaturas independientes:

IMPUGNACIÓN DE NORMAS RELACIONADAS CON LA OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
CLASIFICACIÓN POR PARTIDO POLÍTICO IMPUGNANTE Y TEMA DE IMPUGNACIÓN

Legislación	Acción de inconstitucionalidad	Temas de impugnación					
		Porcentaje	Distribución de los apoyos	Plazo	Requisitos para manifestar el respaldo	Restricción a un solo apoyo por ciudadano	Registro únicamente a la candidatura independiente con mayor número de apoyos
Federal	22/2014 y acumuladas	MC-PT		MC	MC		
Ciudad de México	45/2014 y acumuladas	MC			MC		
Colima	32/2014 y acumulada	MC		MC		MC	
Chiapas	35/2014 y acumuladas	PT					
Guanajuato	43/2014 y acumuladas	MC-PRD		MC-PRD	MC-PRD	MC-PRD	
Guerrero	65/2014 y acumulada	MC					
México	56/2014 y acumulada	MC	MC	MC			
Michoacán	42/2014 y acumuladas	MC		MC	MC	MC	
Morelos	39/2014 y acumuladas	MC		MC	MC		MC
Nuevo León	38/2014 y acumuladas	MC-PT		MC		MC	
Puebla	88/2015 y acumuladas	MC-PRI		MC	MC-PRI		
Quintana Roo	67/2012 y acumuladas	PRD-PT	PRD-PT				PRD-PT
Quintana Roo	129/2015 y acumuladas		MC		PRD-PAN		
San Luis Potosí	40/2014 y acumuladas	MC		MC	MC	MC	MC
Sonora	49/2014 y acumulada	MC					
Tamaulipas	45/2015 y acumuladas	PRD			PRD		
Veracruz	50/2015 y acumuladas	MC-PRD		MC			

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas.

Conforme se detalló en el capítulo precedente, en la gran mayoría de los casos, el Pleno de la Suprema Corte optó por confirmar la validez de los preceptos impugnados y, en menor medida, determinó desestimar las impugnaciones por no haberse alcanzado la votación necesaria o declaró la invalidez de alguna norma.

Así, el Alto Tribunal, en la mayoría de los casos, optó por declarar la validez de las normas relativas a los porcentajes de apoyo, los plazos para recabar los respaldos ciudadanos, los requisitos que dichos respaldos debían satisfacer, la restricción de un solo apoyo por ciudadano a un candidato independiente y el otorgamiento de la candidatura al candidato que hubiera obtenido el mayor número de apoyos.

Solamente en tres acciones de inconstitucionalidad fue determinada la invalidez de preceptos relacionados con el respaldo a candidaturas independientes:

- 40/2014 y acumuladas (San Luis Potosí), en lo relativo a que el plazo para la obtención de apoyos ciudadanos quedara al arbitrio del Consejo del Instituto Electoral local previsto en el artículo 232, párrafo primero, de la Ley Electoral del Estado.
- 88/2015 y acumuladas (Puebla), en lo referente a que el plazo para recabar el apoyo ciudadano quedaba supeditado a lo que determinara la autoridad electoral (aa. 201 Ter, fracción IV, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado); la diferencia de porcentajes de respaldo que se exigía a candidatos a integrantes de ayuntamientos (a. 201 Quater, fracción I, inciso c); la utilización del padrón electoral como base para calcular los porcentajes de apoyos ciudadanos (a. 201 Quater, fracción I, incisos a), b) y c); y la comparecencia personal de los ciudadanos ante la autoridad electoral para otorgar su apoyo a los candidatos independientes (a. 201 Ter, apartado A, párrafo segundo, fracción IV y apartado C, fracción II).
- 129/2015 y acumuladas (Quintana Roo), en la que se invalidó la norma que exigía que el porcentaje de apoyos se acreditara en todos los distritos del Estado para la elección de Gobernador (a. 134, fracción IV, de la Ley Electoral del Estado).

Los temas en que no hubo pronunciamiento de fondo, porque no se alcanzó la votación necesaria para declarar la invalidez, tuvieron lugar con motivo de las acciones de inconstitucionalidad siguientes:

- 67/2012 y acumuladas (Quintana Roo), en relación con el porcentaje y la distribución de los apoyos ciudadanos.
- 32/2014 y acumuladas (Colima), sobre el porcentaje de apoyos ciudadanos y la restricción a un solo apoyo por ciudadano.
- 43/2014 y acumuladas (Guanajuato), en lo referente a la restricción a un solo apoyo por ciudadano.

- 39/2014 y acumuladas (Morelos), por lo que hace al registro de una sola candidatura independiente por cargo.
- 88/2015 y acumuladas (Puebla), respecto a porcentajes y plazos de apoyo para integrantes de ayuntamientos.
- 40/2014 y acumuladas (San Luis Potosí), con relación al registro de una sola candidatura independiente por cargo.
- 129/2015 y acumuladas (Quintana Roo), en lo relativo a la norma que obligaba a presentar los respaldos ciudadanos en las oficinas de la autoridad electoral.
- 50/2015 y acumuladas (Veracruz), en temas referentes al porcentaje y el plazo para la obtención de los respaldos ciudadanos.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las opiniones que formuló con motivo de las acciones de inconstitucionalidad en que se examinaron los temas en estudio, de manera general se decantó por la validez de las normas relacionadas con la obtención de respaldo para el registro de las candidaturas independientes, con excepción de los casos siguientes:

- Estimó inconstitucional la norma que únicamente permitía el registro del aspirante a candidato independiente que obtuviera el mayor número de apoyos, así como el porcentaje y la exigencia de que éste se distribuyera en todos los distritos (acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas, del Estado de Quintana Roo).
- Opinó que era inconstitucional el requisito de exhibir copia de la credencial de los ciudadanos que expresaran su apoyo a los aspirantes a candidatos independientes, porque no superaba el principio de necesidad del test de proporcionalidad, ya que la validez de los apoyos podía corroborarse por otros medios. Esta opinión la expresó con motivo de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas (legislación federal); 45/2014 y

acumuladas (Distrito Federal); 43/2014 y acumuladas (Guanajuato); 42/2014 y acumuladas (Michoacán); 39/2014 y acumuladas (Morelos); 45/2015 y acumuladas (Tamaulipas).

- Se pronunció por la inconstitucionalidad del precepto que disponía la nulidad de todas las manifestaciones de apoyo cuando un ciudadano emitiera dos o más a favor de diversos aspirantes (acción de inconstitucionalidad 32/2014 y acumulada, del Estado de Colima).
- Consideró inconstitucionales los porcentajes exigidos para el registro de candidaturas independientes a integrantes de los ayuntamientos en el Estado de Nuevo León porque exigían porcentajes excesivos (acción de inconstitucionalidad 38/2014 y acumuladas).
- Propuso la inconstitucionalidad de la norma que obligaba a presentar las manifestaciones de respaldo en las oficinas de la autoridad electoral por considerarlo un requisito innecesario, así como la que exigía que el porcentaje de apoyo se acreditara en todos los distritos para la candidatura independiente a la gubernatura (acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas del Estado de Quintana Roo).
- Consideró inconstitucional el porcentaje del 3% de apoyo exigido en la legislación del Estado de Tamaulipas porque no cumplía con el principio de proporcionalidad en sentido estricto, toda vez que era significativamente más gravoso que para la constitución de un partido político local para el que se requería sólo el 0.26% y sugirió que en su lugar se empleara el 1% adoptado por la Comisión de Venecia (acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas).
- Estimó inconstitucional el porcentaje del 3% exigido en la legislación de Veracruz por considerar que restringe el derecho de los aspirantes de manera innecesaria si se toma en cuenta que existen otras alternativas y que debería examinarse en el contexto del plazo previsto para recabar el

apoyo e, igualmente, sugirió utilizar como parámetro el 1% de la Comisión de Venecia (acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas).

Es importante destacar, que las opiniones emitidas en los dos últimos casos marcaron una inflexión en la postura que había adoptado anteriormente la Sala Superior en relación con el tema del porcentaje de apoyo requerido para el registro de las candidaturas independientes. En efecto, en opiniones previas a estas acciones de inconstitucionalidad se había inclinado por sostener la validez de los porcentajes establecidos en las normas locales, conforme al criterio de libertad de configuración legislativa.

No obstante, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia no acompañó la nueva postura de la Sala Superior, pues en el caso de Tamaulipas confirmó el porcentaje establecido en la ley local y en el de Veracruz desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto al tema del porcentaje de respaldo y el plazo previsto para recabarlo.

Como resultado de todo lo anterior, la constante fue la confirmación de la validez de las disposiciones que regulan la obtención de apoyos a las candidaturas independientes y la excepción fue su invalidación, con lo que los modelos aprobados por el legislador federal y las legislaturas locales quedaron prácticamente intocados.

Ahora bien, del conjunto de acciones de inconstitucionalidad que examinaron los temas en estudio, podemos obtener como líneas constantes de argumentación esgrimidas por el Alto Tribunal, las siguientes:

- a) Libertad de configuración legal otorgada por el Constituyente Permanente al legislador ordinario, en la materia de candidaturas independientes, que sirvió como criterio marco para el análisis de los distintos conceptos de invalidez.
- b) Imposibilidad de comparar partidos políticos y candidaturas independientes, en lo tocante a que los porcentajes requeridos para la constitución de un

partido político no deben ser comparables con los exigidos para el registro de una candidatura independiente.

- c) Demostración de condiciones de popularidad, simpatía o respaldo social como condición exigible a los aspirantes a candidaturas independientes.
- d) Examen de los requisitos cuantitativos a partir de argumentos cualitativos.
- e) Análisis fragmentado de los requisitos sometidos a escrutinio.

De conformidad con lo previamente explicado, a continuación, se hará referencia a cada uno de estos ángulos de argumentación.

5.1.1.1 La libertad de configuración legislativa como marco de interpretación del requisito de exigir un porcentaje de respaldo ciudadano para condicionar el registro de las candidaturas independientes

Para comenzar, en una primera aproximación a los criterios adoptados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la regulación del registro de las candidaturas independientes, puede advertirse que, desde un inicio, se adoptó como criterio, que sirvió como marco de interpretación general, el posicionamiento de que el legislador secundario, ya sea federal o estatal, goza de amplia libertad de configuración legal, lo que a su vez, llevó a justificar la amplísima variedad de regulaciones que involucran tanto la forma cómo se debe acreditar el apoyo ciudadano otorgado a los aspirantes para que puedan registrar sus candidaturas, así como las cifras suficientes con que deben demostrar documentalmente la existencia del apoyo.

Dicho criterio se mencionó, por primera vez, al resolver la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y acumuladas en las que se impugnó la legislación electoral del Estado de Zacatecas, destacando que en esa ocasión no fueron examinados temas relacionados con el respaldo para el registro de candidaturas independientes.

Posteriormente, fue retomado en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas relativa a reformas de la legislación electoral de Quintana Roo, en la que se examinó, entre otros temas, el relativo a la restricción a los ciudadanos para que se admitiera únicamente un candidato independiente por cargo de entre los que alcanzaran, al menos, el 2% de respaldos ciudadanos.

Entre los argumentos de la sentencia dictada en esta última acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte enfatizó que el artículo 35, fracción II, de la Constitución General de la República, reconocía la prerrogativa de ser candidato independiente sin establecer alguna condición o restricción específica y dio autorización expresa a los congresos estatales para emitir la regulación correspondiente; además, se recalcó que el artículo 116, fracción IV de la misma Constitución tampoco preveía alguna condición concreta que debiera observar el órgano legislativo, de donde concluyó la existencia de una amplia libertad de los congresos estatales para regular las condiciones de participación de los ciudadanos a través de las candidaturas independientes (SCJN, 2013, pp. 105–106).

Conforme a esa misma sentencia, la Suprema Corte expresó que dicha libertad debía *“...ejercerse de manera que se permita el ejercicio efectivo del derecho político a ser votado en su aspecto de candidato independiente, en relación con los demás valores y derechos, que deben ser respetados conforme a lo previsto en el artículo 1° de la propia Constitución...”* (SCJN, 2013, p. 106) y que esa libertad no era absoluta dado que debía *“...garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la propia Constitución...”* (SCJN, 2013, p. 110).

No obstante, la adopción de la libertad de configuración legal como criterio esencial de interpretación, generó el efecto de que los requisitos establecidos por las legislaturas locales gozaran de una especie de presunción de validez reforzada en el análisis de las acciones de inconstitucionalidad; ello ocurrió así, porque diversos conceptos de invalidez se construyeron, en buena medida, como un

contraste entre las normas electorales locales y las de la legislación federal, bajo la idea de que éstas últimas establecían requisitos más asequibles para el registro de las candidaturas independientes y, por tanto, en concepto de los impugnantes, debían tomarse como modelo para las normas locales.

Al respecto, la Suprema Corte desestimó esas alegaciones al considerar que las determinaciones del legislador federal, no obligaban a las legislaturas locales porque éstas gozaban, precisamente, de libertad de configuración regulatoria en esa materia, en tanto que la Norma Suprema no establecía indicación alguna en el sentido aducido por los accionantes.

5.1.1.2 Imposibilidad de comparar partidos políticos y candidaturas independientes

Otro posicionamiento relevante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, surgió del planteamiento consistente en que los requisitos impuestos a los aspirantes a candidaturas independientes eran excesivos, porque se exigían requisitos menores y se otorgaba más tiempo para constituir un partido político que para quien aspirara a ser registrado en una candidatura independiente.

El Máximo Tribunal estimó que este planteamiento de contraste era infundado, esencialmente, debido a que no podía establecerse una comparación entre partidos políticos y candidatos independientes, dado que se trataban de figuras jurídicas diversas cuyas finalidades eran distintas, lo cual, *prima facie*, justificaba plenamente un tratamiento diferenciado.

Sobre este particular, se observa que los puntos específicos de controversia partían del hecho de que para constituir un partido político nacional, en el ámbito federal, se requería de la afiliación de un equivalente al 0.26% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y para reunir esa cantidad de afiliados se otorgaba a las asociaciones aspirantes al registro anotado, un plazo de un año —muchas de las disposiciones electorales locales replican estas cantidades como requisitos para la constitución de partidos políticos estatales—; en tanto que, a los aspirantes a las candidaturas independientes se les otorgaba un plazo mucho menor —120 días, en

el mejor de los casos— y se les exigían porcentajes de apoyo ciudadano muy superiores.

En soporte de la postura que abogaba por la homologación de los requisitos, debe señalarse que la idea de equiparar partidos políticos y candidaturas independientes se encuentra implícita en la exposición de motivos del dictamen del Senado de la República a la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, pues en dicho documento se insistió en la idea de incorporar a las candidaturas independientes en el sistema ya construido de partidos políticos y, por ende, resultaría lógico suponer que ambas figuras debían ser sometidas a un trato equivalente, por lo menos, en lo tocante al requisito equivalente relativo a demostrar un número mínimo de afiliados en el caso de la fórmula para el registro de los partidos políticos, o de “apoyos”, “respaldos” o “simpatizantes”, tratándose del procedimiento de inscripción de las candidaturas independientes .

También, durante el proceso legislativo federal que culminó en la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional proponía que los candidatos independientes a la presidencia de la República acreditaran contar con el apoyo del 0.13% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, cantidad que es precisamente la mitad del porcentaje que se solicitaba para constituir un partido político y, durante la discusión del dictamen respectivo en la Cámara de Diputados hubo una propuesta para que se fijara el 0.26% y otra para que se estableciera en 0.25%, ambas desestimadas en votación económica durante la discusión del proyecto de ley.

Ahora bien, más allá de que las figuras pudieran o no ser equiparables, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitó a señalar que el trato diferenciado se justificaba por la naturaleza diversa de ambas instituciones, sin abordar el tema principal que subyacía a ese planteamiento, pues una cuestión era que las instituciones fueran distintas, y otra, que ello justificara exigir requisitos más gravosos para el registro de las candidaturas independientes.

Esto en atención, a que tanto los partidos políticos, así como las candidaturas independientes, en lo que efectivamente convergen en este punto, es en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo a los mismos cargos de elección popular.

Al respecto, cobra relevancia la postura asumida por el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena con motivo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en la que se examinó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dicho ministro sostuvo en un voto concurrente, que ante la diferencia entre la naturaleza y objetivos de un partido político con los de un candidato independiente, la medida legislativa debía ser sometida a un escrutinio de constitucionalidad a fin de verificar si los requisitos diferenciados para cada partido político y candidato independiente obedecían a no a un fin legítimo y cumplían con los criterios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad (Gutiérrez Ortiz Mena, 2014, p. 20).

5.1.1.3 Demostración de respaldo social como condición para tener derecho al registro de una candidatura independiente

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó la idea de que el ciudadano debía demostrar, fehacientemente, que poseía respaldo social para tener derecho a registrarse como candidato independiente. En esta premisa se ancla la exigencia de exhibir un determinado número de respaldos como primera condición para acceder a la candidatura independiente.

Dicho argumento se encuentra vinculado a la idea, de que el sistema electoral funciona con determinados elementos al que tienen acceso los partidos políticos, como son, entre otros, el financiamiento público y el uso de tiempos en radio y televisión para promover a sus candidaturas durante las campañas, en tanto que los candidatos independientes, en su carácter de “recién llegados”, debían ajustarse a las reglas establecidas cuando el sistema funcionaba sólo con partidos políticos.

En consecuencia, los ciudadanos sin partido quedaron obligados a demostrar que contaban con el respaldo social suficiente, no definido en términos

constitucionales, para ser “merecedores” de un espacio en la boleta electoral; incluso, se llegó a perfilar que esa exigencia tiene que ver con la posibilidad real de triunfar, lo que justificaría la erogación de recursos públicos a su favor (SCJN, 2014, p. 97).

Sin embargo, este posicionamiento que, *prima facie*, pudiera estimarse como razonable, en tanto que sólo otorga prerrogativas previa verificación de ciertas calidades en el aspirante, envuelve una circunstancia que niega la esencia misma del Estado republicano, esto es, el derecho a la igualdad, que es esencial al considerar la participación de todas las ciudadanas y ciudadanos en el seno de la comunidad política.

En efecto, al arraigarse la idea de que solamente el ciudadano o la ciudadana que gozan de cierta representatividad tienen el derecho de presentarse en la elección, implícitamente se establecen dos categorías de ciudadanos: una con derecho a ser votada, a partir de una presunta popularidad o empatía; y otra, la que no tiene tal derecho por no haber demostrado, a satisfacción de la autoridad, que cuenta con la base social requerida para ello.

Según esta visión, el derecho a ser registrado como candidato independiente se aleja del concepto de derecho humano, inherente a la condición de una persona como integrante de una comunidad política, para entenderlo como una situación privilegiada que se alcanza demostrando a la autoridad que se posee un “capital político”, una base de simpatizantes suficiente como para que se considere que tiene posibilidades de ganar la elección. No se parte de la consideración de que todo ciudadano o ciudadana tiene derecho a ser votado por sus conciudadanos para un cargo electivo, sino solamente quien se lo ha ganado de manera fehaciente e incontrovertible, a través de la presentación del porcentaje mínimo de respaldos a su potencial candidatura.

Más aún, esta argumentación abrió brecha a la idea de que era necesario acotar el número de candidatos independientes, porque ello generaría desorden y pondría en riesgo la viabilidad de las elecciones.

Luego entonces, limitar el número de candidaturas independientes se convirtió en un ideal a perseguir y evitar su proliferación, un objetivo no sólo razonable sino también necesario, lo cual se considera que también es contrario al principio republicano que pugna, por una mayor participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas como aspecto esencial de la democracia representativa.

Situación de colapso o inviabilidad que, por cierto, en nuestro país nunca ha preocupado al Estado en lo relativo al sistema de partidos políticos, ya que sólo para ejemplificar el extremo más gravoso, suponiendo que toda la ciudadanía con derecho decidiera constituir tantos partidos políticos como el padrón de electores federal lo permitiera, podría generar un escenario potencial de existencia de hasta 384 partidos políticos nacionales, a razón de dividir el 100% del padrón electoral federal entre el 0.26 % de afiliados que cada asociación debe demostrar para alcanzar su registro como partido político nacional, según establece en la actualidad, el artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos.

5.1.1.4 Examen de los requisitos cuantitativos a partir de argumentos cualitativos

También la Suprema Corte de Justicia de la Nación esgrimió como otra característica de la argumentación contenida en las sentencias recaídas en las acciones de inconstitucionalidad, que los requisitos cuantitativos no fueron examinados bajo un punto de vista cuantitativo, sino únicamente cualitativo.

Los conceptos de invalidez que postulaban el exceso en la cantidad de apoyos ciudadanos requeridos, reiterada y consistentemente fueron contestados con argumentos referidos a la libertad de configuración de las legislaturas o la imposibilidad de comparar entre candidaturas independientes y partidos políticos; ello permitió que, prácticamente, cualquier cantidad fuera aceptada sin hacer un examen exhaustivo sobre si era o no excesiva.

De esta manera, lo mismo se admitió el uno por ciento de apoyos para la candidatura independiente a la Presidencia de la República, que el dos por ciento para las candidaturas a senadurías o diputaciones federales o el tres por ciento y

aún más, para muchas elecciones locales, a pesar de que es evidente que el incremento de un solo punto porcentual, en lo que respecta del 1 al 2, implica para el aspirante el doble de esfuerzo y, por ende, reduce a la mitad su posibilidad de acceder a una candidatura, lo cual, ciertamente, es una afectación de gran magnitud que se potencia, para iniciar, conforme se van incrementando tan sólo las exigencias porcentuales.

Debe señalarse que el único asunto en que se examinó el porcentaje de apoyos requerido, desde el punto de vista cuantitativo, en el que, además, se declaró la invalidez de la norma, fue el de la acción de inconstitucionalidad 88/2015 y acumuladas, en el que se declaró la invalidez de una norma electoral del Estado de Puebla porque se juzgó que el porcentaje que se exigía para ser candidato en un grupo de ayuntamientos equivalente al 5%, rompía con el principio de equidad porque en otros ayuntamientos se exigía un porcentaje menor, a saber, el 3%. Esto es, lo excesivo resultó de una comparación con otra norma del mismo sistema, pero sin examinar si el 3% era, a su vez, una cantidad por sí misma excesiva.

Igualmente, en las mismas circunstancias, en las acciones de inconstitucionalidad que se han examinado, tampoco se hizo una ponderación desde el punto de vista cuantitativo de los plazos establecidos en las distintas legislaciones para recabar los apoyos. De forma similar a lo que se hizo al abordar los porcentajes, en los casos en que fueron cuestionados los plazos, se acudió al argumento de la libertad de configuración legislativa y éstos fueron analizados únicamente a la luz de las demás normas del proceso electoral que correspondiera, para determinar si aquellas se adecuaban o no a los respectivos calendarios electorales; en ningún caso la Suprema Corte examinó si los plazos eran suficientes o si resultaban ser demasiado precarios.

Debe considerarse que la ausencia de un análisis cuantitativo, especialmente cuando se trataba de magnitudes establecidas libremente por el legislador ordinario, evitó que pudiera hacerse, por lo menos, una comparación entre las distintas disposiciones normativas, que posibilitaran establecer parámetros que permitieran

perfiar criterios de control a la actividad legislativa más allá de la apreciación parcial y sumamente limitadas que se han comentado.

Como se explicó en el capítulo precedente, el tema específico de la constitucionalidad del porcentaje de apoyo requerido para el registro de la candidatura independiente fue examinado por primera vez por el Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas en las que se impugnaron diversos preceptos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada el 23 de mayo de 2014.

5.1.1.5 Examen fragmentado de las restricciones

Claramente se observa que, en forma general, las distintas condiciones-restricciones fueron examinadas en las acciones de inconstitucionalidad en forma fragmentada, enfocándose en los preceptos impugnados de manera individual; en ningún caso, se realizó un análisis de conjunto de todos los elementos involucrados en el procedimiento de registro de las candidaturas independientes.

Este enfoque derivó en que las conclusiones tuvieran carácter parcial; se examinaron por separado porcentajes, plazos, requisitos administrativos y otras normas, como si funcionaran en forma aislada. Nunca se examinó si tal porcentaje era o no excesivo a la luz del plazo o de la distribución previstos en la legislación, o si el plazo era suficiente, dado el porcentaje de respaldos requerido.

Se reitera, que los perímetros de dicho examen fueron fijados por los partidos políticos accionantes, quienes ya se señaló, frente a un control de constitucionalidad abstracto de estricto derecho, nunca han planteado conceptos de invalidez integrales y sustantivos con la finalidad de, auténticamente, buscar la protección del derecho al sufragio pasivo en la vía de las candidaturas independientes. Consecuentemente, puede justificarse que este enfoque fragmentado o asistemático correspondió a que los conceptos de invalidez fueron formulados de la misma manera, esto es, atacando los requisitos en forma aislada, sin proponer el

examen estructural e integral de todas las condiciones-restricciones que formaran parte del procedimiento de su registro.

Por esta razón, más adelante se propone un ejercicio de examen cuantitativo conjunto que permitirá hacer una comparación entre las disposiciones de las entidades federativas, a fin de establecer parámetros para evaluar que tan restrictivas son en relación con otras disposiciones.

5.1.2 El análisis de constitucionalidad concreto realizado por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A diferencia de las opiniones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al Alto Tribunal, en las que podía expresarse con un mayor grado de libertad sobre planteamientos de constitucionalidad en abstracto, al tratarse ya de los juicios federales en casos concretos las salas del mismo Tribunal Electoral estaban limitadas por los criterios que, en su caso, se hubieran formado previamente con motivo de las decisiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictadas al resolver las acciones de inconstitucionalidad.

Bajo esas condiciones, las salas del Tribunal Electoral se pronunciaron por la inaplicación de las disposiciones legales, cuando ello era acorde a los criterios establecidos por la Suprema Corte o, cuando aquélla, no había estudiado la constitucionalidad de la normativa cuestionada. Destaca en estos casos, que sí hubo pronunciamientos respecto de la inaplicación de normas relativas a porcentajes ciudadanos, aunque en casi todos los casos, con la excepción de una sentencia correspondiente al Estado de Aguascalientes, se trataba de porcentajes superiores al 3%. La relación de asuntos en que se declaró la inaplicación de normas al caso concreto, es la siguiente:

ENTIDAD FEDERATIVA	JUICIO	NORMAS INAPLICADAS	RESOLUCIÓN
AGUASCALIENTES	SUP-JDC-33/2016 SUP-JDC-35/2016 SUP-JDC-36/2016	Art. 376 fracción I Art. 384 fracción I Art. 387 fracción IV	-Inaplicable el requisito del 5% de apoyos ciudadanos, para contender como candidato a Gobernador.

ENTIDAD FEDERATIVA	JUICIO	NORMAS INAPLICADAS	RESOLUCIÓN
		Código Electoral del Estado de Aguascalientes	-La parte relativa de requerir el domicilio en los formatos de apoyo de los ciudadanos. -Debía eliminarse de los formatos de apoyo la autorización para hacer públicos los datos de los ciudadanos que apoyaran candidaturas independientes.
AGUASCALIENTES	SM-JDC-13/2016	Art. 376 fracción II Código Electoral del Estado de Aguascalientes	Se estimó la inaplicación del 3% de apoyo ciudadano, y aplicar el porcentaje del 2.5% de apoyos ciudadanos a la candidatura independiente al cargo de diputado local; así mismo, determinó inaplicar el requisito relativo a la presentación de las copias de la credencial de elector a los formatos de respaldo ciudadano.
BAJA CALIFORNIA	SG-JDC-70/2016	Art. 14 fracción III de la Ley que Reglamenta las candidaturas independientes en el Estado de Baja California	Se consideró inconstitucional que se hubieran establecido diferentes porcentajes de firmas de apoyo para el cargo diputado por el principio de mayoría relativa, pues se le exigía el 3%, y en tanto que en los distritos cuya demarcación territorial coincidía con las de algún municipio se pedía el 2.5%. Se concluyó que en el caso debía aplicarse el porcentaje del 2.5%.
BAJA CALIFORNIA SUR	SUP-JDC-1004/2015	Art. 194 Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	Se determinó la inaplicación del requisito de contar los apoyos requeridos, equivalente al 4% del listado nominal del Estado de Baja California, al cargo de Gobernador. Se consideró aplicar en el caso el parámetro contenido del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), consistente en la exigencia del 1% por ciento del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.
BAJA CALIFORNIA SUR	SG-JDC-11248/2015	Art. 196 Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	Se determinó la inaplicación del requisito de contar los apoyos requeridos, equivalente al 5% del listado nominal del municipio, al cargo de integrante de Ayuntamiento. Se consideró aplicar en el caso el parámetro contenido del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), consistente en la exigencia del 1% por ciento del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.

ENTIDAD FEDERATIVA	JUICIO	NORMAS INAPLICADAS	RESOLUCIÓN
BAJA CALIFORNIA SUR	SG-JDC-11247/2015	Art. 194 Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	<p>Se determinó la inaplicación del requisito de contar los apoyos requeridos, equivalente al 5% del listado nominal del municipio, al cargo de diputados.</p> <p>Se consideró aplicar en el caso el parámetro contenido del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), consistente en la exigencia del 1% por ciento del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas.</p>
CHIAPAS	SUP-JDC-393/2015	<p>Art. 550 fracciones I, II, IV y V, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.</p> <p>Párrafo primero de la Convocatoria y 11 de los Lineamientos para el Registro de Candidatos Independientes.</p>	<p>Se estimó excesivo que estableciera que los ciudadanos deberían acudir personalmente a los consejos respectivos a manifestar su apoyo a los candidatos independientes, ya que ello no satisfacía los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.</p> <p>El plazo de 10 días para recabar los apoyos ciudadanos, de tal manera que debería ampliarse para maximizar el derecho de los aspirantes a candidatos independientes, en tanto ello fuera posible sin afectar las demás etapas del proceso electoral.</p>
NAYARIT	SUP-JDC-154/2017	<p>Art. 124, apartado B, fracción VI</p> <p>Ley Electoral del Estado de Nayarit</p>	<p>La Sala determinó inaplicar la porción normativa “padrón electoral” y ordenar al Instituto Electoral del Estado que emitiera un nuevo acuerdo en el que estableciera las equivalencias correspondientes al apoyo ciudadano con base en el listado nominal con corte al mes de diciembre del año de la elección.</p> <p>La Sala Superior estimó que la medida legislativa no cumplía con el principio de idoneidad, en tanto que el padrón electoral es un universo de ciudadanos mayor al de la lista nominal de electores, porque el primero contiene a todos los ciudadanos que solicitaron su credencial para votar y el segundo únicamente a los que ya se les entregó la credencial.</p>
PUEBLA	SUP-JDC-705/2016	<p>201 quater, fracción I, inciso a)</p> <p>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla.</p>	<p>Se establece que la firma con el porcentaje de apoyos ciudadanos deberá estar integrada por electores de, por lo menos, dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y la que dispone que, en ningún caso, la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al dos por ciento del listado que corresponda.</p>

ENTIDAD FEDERATIVA	JUICIO	NORMAS INAPLICADAS	RESOLUCIÓN
			Se determinó inaplicar lo relativo a los márgenes de distribución del correspondiente respaldo ciudadano.
PUEBLA	SUP-JDC-1163/2017	Art. 201 quater, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales de Puebla	Se determinó inaplicar las porciones normativas que establecen que la firma con el porcentaje de apoyos ciudadanos deberá estar integrada por electores de, por lo menos, dos terceras partes de los municipios que componen la entidad y la que dispone que, en ningún caso, la relación de los ciudadanos por municipio podrá ser menor al 2% del listado que le corresponda.
PUEBLA	SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018	Art. 201 Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales	Se solicitó la ampliación de plazo para recabar las firmas de apoyo ciudadano. La Sala ordenó al Instituto que otorgara a todos los aspirantes a candidaturas independientes al cargo de Gobernador una ampliación de treinta días más para recabar los apoyos ciudadanos. La Sala Superior aplicó el test de proporcionalidad.
PUEBLA	SCM-JDC-75/2018	Art. 201, Quater, fracción I, inciso c) Código de Instituciones y Procedimientos Electorales	Se solicitó la ampliación de plazo de 30 días para recabar el apoyo ciudadano y la disminución del porcentaje de firmas exigidas para el registro al cargo de Presidenta Municipal. La Sala determinó inaplicar al caso concreto la porción normativa en el que se exige el 3% de apoyo ciudadano, debiendo aplicar en el caso un porcentaje del 1%, así como otorgar a la actora un periodo adicional de 10 días para la recolección de los apoyos ciudadanos. La Sala Regional Ciudad de México, aplicó el test de proporcionalidad.
TLAXCALA	SDF-JDC-851/2015.	Art. 296, primer párrafo, de la Ley Electoral de Tlaxcala Art. 299, párrafo cuarto. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala Art. 17 del Reglamento para el Registro de Candidaturas Independientes.	Exigencia del 12% de apoyo de ciudadanos inscritos en el listado nominal para los cargos de Presidente de Comunidad. El plazo establecido para la constitución de una asociación civil y apertura de la cuenta bancaria de 10 días naturales hacía nugatorio el derecho a ser votado. La Sala Regional determinó que el porcentaje de apoyos ciudadanos fuera el equivalente al 3% de la lista nominal de la demarcación en la que se pretendiera competir, dado que ese porcentaje fue previsto por el legislativo estatal respecto de la elección de Gobernador y tratarse del más reducido, en comparación con los establecidos para las elecciones de diputados y ediles, a saber 6% y 8%, respectivamente.
ZACATECAS	SUP-JDC-41/2013, SUP-JDC-42/2013	Art. 13 numerales 1 y 2 del Art. 18,	Se controvertió que en el Reglamento figurara el requisito de presentar un escrito

ENTIDAD FEDERATIVA	JUICIO	NORMAS INAPLICADAS	RESOLUCIÓN
	y SUP-JDC-43/2013.	numeral 1, fracción II y III Ley Electoral del Estado de Zacatecas	de intención para participar como aspirante a una candidatura independiente, así como que se exigiera que las firmas de ciudadanos que apoyaran dicha candidatura se acompañaran de una fe de hechos notarial. La Sala Superior estimó que, por una parte, el escrito de intención constituía un requisito que no se encontraba previsto en la ley electoral local y, por otra que requerir que las firmas de apoyo constaran en una fe de hechos notarial, obstaculizaba el ejercicio del derecho a ser votado.
ZACATECAS	SM-JDC-493/2013	Art. 18, párrafo 1, fracción III Ley Electoral del Estado de Zacatecas	La Sala consideró que el precepto no satisfacía el principio de necesidad porque el parámetro de apoyo del 5%, constituía un criterio gravoso al derecho humano de ser votado frente a otros supuestos previstos en la ley. También se estimó que el requisito de exigir las copias de la credencial para votar tampoco satisfacía los criterios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto; por lo que hace a la necesidad, estimó que existían otros mecanismos menos lesivos previstos en la ley. Cabe mencionar que obstante la inaplicación de los preceptos señalados, la Sala Regional determinó que como el actor no había reunido el porcentaje más benéfico a su pretensión, no era conducente el dictado de una nueva determinación por lo que confirmó la negativa del registro de su candidatura independiente.

Como se puede observar, los motivos de inaplicación se concentraron en su mayoría: **(i)** sobre porcentajes superiores al 3%; **(ii)** al considerar más benéfico que el porcentaje quedara referenciado al listado nominal de electores que al padrón electoral, al contener el primero un universo menor que el segundo; **(iii)** la no necesidad de que se acompañaran las copias o documentos notariales de las credenciales de elector de quienes respaldaran al aspirante, ni que la ciudadanía interesada tuviera que acudir obligatoriamente a los oficinas electorales a expresar ese respaldo; y, **(iv)** respecto a ampliaciones del plazo para recabar el apoyo ciudadano.

Adicionalmente, no debe pasar inadvertido que, cuando se realizó la inaplicación de algunos porcentajes de respaldo ciudadano exigidos legalmente, de

manera sustitutoria se ordenó aplicar el criterio del 1%, previsto en el Código de Buenas Prácticas de la Comisión de Venecia.

5.1.3 Estado actual de la restricción de registro a las candidaturas independientes

Con base en el recuento practicado a todas las reformas legales federal y de las entidades federativas, de las acciones de inconstitucionalidad y juicios federales que se han interpuesto, es factible afirmar que se ha completado un ciclo que tiene como saldo principal, **la consolidación de un modelo altamente restrictivo del ejercicio del derecho humano a ser votado en la modalidad de las candidaturas independientes.**

Si bien se produjo un posible cambio de criterios en el seno del Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver las acciones de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas (Veracruz) y 88/2015 y acumuladas (Puebla), pues en el caso de Veracruz la propuesta del proyecto era declarar la validez del requisito del 3% de por ciento de apoyos y, por primera vez, una mayoría de cinco ministros contra tres, votaron por la invalidez de ese porcentaje, por lo que la acción de inconstitucionalidad se desestimó, en tanto que, en el caso de Puebla se declaró la invalidez del precepto que establecía un requisito del 5% de apoyos para un segmento de aspirantes a candidatos independientes a integrantes de ayuntamientos por considerar que rompía el principio de igualdad respecto de otro segmento para el que se requería sólo el 3%; lo cierto es que el examen por la vía de la acción de inconstitucionalidad sólo podrá realizarse nuevamente, hasta que se expidan otros ordenamientos o se reformen los existentes, aunado a que se formulen los conceptos de invalidez adecuados, lo cual es de estimarse muy difícil que esto suceda en el futuro próximo, a menos que hubiera una reforma constitucional que obligara a ello.

Además, en el ámbito de los juicios electorales federales, puede observarse que han disminuido los planteamientos litigiosos en contra de la constitucionalidad de los requisitos para el registro de las candidaturas independientes, para dar lugar a controversias sobre aspectos instrumentales, como son la utilización de las

aplicaciones móviles para captar los respaldos o la presentación de requisitos administrativos como la apertura de cuentas bancarias, de tal manera que, para efectos prácticos, puede estimarse que el control de constitucionalidad por vía de litigios federales será más bien marginal.

Visto en su conjunto, se puede concluir que el examen de constitucionalidad de estas disposiciones a través de los distintos instrumentos procesales prácticamente se ha agotado, sin que se hubiera modificado sustancialmente el diseño elaborado desde los poderes legislativos federal y estatales, produciéndose además el efecto de que en los casos sometidos a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes electorales ya no sean justiciables, salvo excepciones plenamente justificadas.

También, no obstante que, en algunos casos, las decisiones judiciales han contribuido a abrir brecha para atemperar los requisitos exigidos a la ciudadanía que aspira a participar políticamente vía las candidaturas, orientando a las legislaturas a su modificación más benéfica, lo cierto es que ello ha sido la excepción y no la regla.

Ahora bien, no debe pasar inadvertido además, que no toda la normativa en materia de candidaturas independientes pasó por el tamiz de las acciones de inconstitucionalidad. En efecto, al lado de normas que han sido validadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hay otras que nunca fueron objeto de estudio, lo cual abre la posibilidad de que alguna parte de la legislación todavía sea objeto de estudio a través de juicios electorales locales y federales. Sin embargo, la constante por parte de los tribunales electorales ha sido retomar los criterios del Alto Tribunal e, incluso, hacerlos extensivos a los casos de legislaciones que no fueron cuestionados vía acción de inconstitucionalidad, con el argumento de que las decisiones tomadas por, al menos, 8 ministros se vuelven de observancia obligatoria para todos los tribunales de la Nación.

En este sentido, los casos más destacados son los de las legislaciones que prevén que se otorgue la candidatura independiente únicamente al aspirante que obtenga el mayor número de apoyos ciudadanos, en el que los tribunales han

decidido retomar el criterio sostenido por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y acumuladas del Estado de Quintana Roo, en virtud de que fue asumido por 8 ministros, no obstante que, con posterioridad la propia Corte desestimó otros dos casos relacionados con normas similares de los Estados de Morelos y San Luis Potosí, en las acciones de inconstitucionalidad 39/2014 y acumuladas y 40/2014 y acumuladas, respectivamente.

Sin embargo, dado que la jurisprudencia electoral de la Suprema Corte es obligatoria en términos del artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, por ello su desatención puede ser causa de responsabilidad, es muy poco probable que algún órgano jurisdiccional en la materia tome la decisión de reestudiar asuntos en los que ya se han delineado criterios jurisprudenciales previos, aun cuando se traten de legislaciones electorales que no han sido examinadas directamente en acciones de inconstitucionalidad particulares.

Finalmente, podría esperarse un eventual cambio de enfoque a partir de que se extienda la aplicación del criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014 en el que sostiene que la libertad de configuración que poseen los congresos estatales para regular ciertas materias, se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de los derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México (SCJN, 2015j).¹⁶⁸ Empero, lo más probable es que se imponga la inercia de los criterios hasta ahora sostenidos, con lo que es posible concluir que la vía de impugnación constitucional podría considerarse prácticamente agotada, por lo que esto abre la posibilidad, conforme al principio de subsidiariedad que rige al Derecho Internacional de los Derechos Humanos¹⁶⁹,

¹⁶⁸ El criterio señalado dio lugar a la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 de rubro “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”, aprobada en sesión del Tribunal Pleno el 23 de junio de 2016 y publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación el 23 de septiembre de ese mismo año, por lo que es de aplicación obligatoria a partir del 26 de septiembre siguiente conforme a los efectos del Acuerdo General Plenario 19/2013 (Jurisprudencia 11/2016).

¹⁶⁹Véase la jurisprudencia “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. NO ES UNA CUESTIÓN DE SUBSIDIARIEDAD, POR LO QUE DEBE LLEVARSE A

ahora de efectuar el examen de convencionalidad que, hasta la fecha, se considera que no ha sido realizado internamente ni, eventualmente, llevado a las instancias internacionales.

5.2 Medición de la efectividad en el registro de las candidaturas independientes, atento al requisito de un porcentaje de respaldo ciudadano

5.2.1 Índice de acceso a las candidaturas independientes

Ahora bien, con el propósito de comparar las distintas condiciones que imperan en las entidades federativas, y estar en aptitud de deducir en qué medida sus restricciones inciden en las posibilidades reales de registro de las y los aspirantes a las candidaturas independientes, en el presente apartado se propone la utilización de un índice al que se denomina como *“índice de acceso a las candidaturas independientes”* y se representará con la letra I.

Desde luego, son muchas las variables que inciden en las posibilidades que cualquier aspirante tiene de obtener el registro de una candidatura independiente. Empero, para efectos del análisis que se realizará en este apartado, se tomarán en cuenta las que se relacionan directamente con las reglas para la obtención de los respaldos ciudadanos, esto es, no se considerarán las que derivan de factores externos como pueden ser el número de aspirantes, la popularidad que estos tengan o la receptividad o disposición que la ciudadanía tenga hacia las candidaturas independientes, en virtud de que, aunque ciertamente tienen incidencia en las posibilidades de obtener las candidaturas, son variables que no dependen de las reglas establecidas en las disposiciones jurídicas —por ejemplo, un ciudadano que goce de gran popularidad en la circunscripción en la que compita tiene mayores posibilidades de obtener apoyos ciudadanos que quien no tenga el mismo grado de popularidad—.

CABO AUN CUANDO EL DERECHO HUMANO DE QUE SE TRATÉ ESTÉ CONTENIDO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, cuya clave es 1a./J.38/2015, consultada el 3 de noviembre de 2018.

Consecuentemente, el análisis que se propone se apoya en el supuesto de que toda la ciudadanía se encuentra frente a las disposiciones legales en igualdad de circunstancias y que, por tanto, sus posibilidades de acceder a la candidatura se ven afectadas por las variables que se establezcan en aquéllas.

La posibilidad de obtener la candidatura independiente puede representarse como un índice que se ubica entre 0 y 100, siendo el cero la situación en que no existe posibilidad alguna, como es el caso en el que la ley prohíbe las candidaturas independientes, en tanto el cien equivale a la posibilidad de que se obtenga la candidatura en las mejores condiciones existentes.

Por consiguiente, las diversas condiciones que se establezcan en la ley, disminuirán el índice, en tanto limiten las posibilidades de los aspirantes. Así, el establecimiento del requisito de obtener determinado porcentaje de apoyo, implicará una primera variable que, en tanto sea más elevada, generará una disminución proporcional en dichas posibilidades; por ejemplo, si se considera que un aspirante tiene una posibilidad de obtener la candidatura equivalente al 0.5 cuando se requiere el 1% de apoyos, esa posibilidad se reduciría a la mitad, esto es, a 0.25, si el porcentaje fuera del 2%, porque se estaría duplicando el número de apoyos requerido; si el porcentaje fuera del 3%, la posibilidad se reduciría a la tercera parte 0.16 y así, sucesivamente, acercándose a cero a medida que aumente el porcentaje.

Con lo anterior, el índice que se propone quedará definido con la fórmula siguiente:

$$I = k \frac{t}{p}$$

En donde I representa el “Índice de Acceso a la Candidatura Independiente”, k una constante obtenida a partir de las mejores condiciones existentes, t el plazo para la obtención de los apoyos expresado en días y p el porcentaje de apoyos requerido expresado en números enteros.

A efecto de establecer valores para las distintas variables, se tomarán como límite las mejores condiciones disponibles, a fin de que con aquéllas se represente la mayor posibilidad, representada como 100 en el índice que se propone y, a partir de éstas pueda estimarse en qué medida esa posibilidad disminuye, con las condiciones establecidas en las distintas legislaciones.

De acuerdo con toda la información recabada en el capítulo 4 de esta investigación, el plazo más favorable se ubica en 120 días y el porcentaje más favorable es el de 0.25%, el cual se multiplica por una constante equivalente a fin de obtener el resultado predeterminado, que en el caso sería 0.20833.¹⁷⁰ Así tenemos lo siguiente:

$$I = 0.20833 \frac{120}{0.25} = 100$$

Lo anterior representa que, en las condiciones ideales, con un plazo de 120 días y porcentaje del 0.25%, un aspirante tiene un índice de cien.

A manera de ejemplo, si aplicamos lo anterior a la elección de gobernador del Estado de Aguascalientes, que prevé un plazo de 39 días y exige un 2.5% de apoyo ciudadano, tenemos lo siguiente:

$$I = 0.20833 \frac{39}{2.5} = 3.25$$

Repitiendo la operación con todas las entidades federativas, obtenemos los siguientes valores para la elección de los titulares del poder ejecutivo en las entidades federativas, aclarando que la tabla que se inserta a continuación está ordenada de mayor a menor:

¹⁷⁰ La constante se obtiene a partir de dividir las mejores condiciones (plazo de 120 días entre el porcentaje de apoyos del 0.25%) y el resultado se multiplica por 100, de tal manera que $(120/0.25) \times 100$, nos da 0.20833. Esta constante únicamente tiene validez en estas condiciones y sirve para que a las condiciones ideales se les otorgue un índice de 100 unidades, a partir del cual se hará la comparación con las condiciones que privan en las leyes de las entidades federativas.

**ÍNDICE DE ACCESO A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
TITULARES DEL PODER EJECUTIVO**

Entidad Federativa	Porcentaje	Plazo	Índice
Ciudad de México	1.00	120	25.000
Chiapas	0.25	25	20.833
Jalisco	1.00	60	12.500
Durango	1.00	40	8.333
Quintana Roo	1.50	60	8.333
Zacatecas	1.00	40	8.333
Baja California	2.00	61	6.354
Oaxaca	2.00	60	6.250
San Luis Potosí	2.00	60	6.250
Yucatán	2.00	60	6.250
Coahuila	1.50	40	5.555
Tabasco	2.00	50	5.208
Baja California Sur	2.51	60	4.980
Guanajuato	3.00	60	4.167
Guerrero	3.00	60	4.167
Hidalgo	3.00	60	4.167
México	3.00	60	4.167
Morelos	2.00	40	4.167
Nayarit	2.00	40	4.167
Sinaloa	2.00	40	4.167
Veracruz	3.00	60	4.167
Nuevo León	3.00	50	3.472
Aguascalientes	2.50	39	3.250
Campeche	2.00	30	3.125
Michoacán	2.00	30	3.125
Querétaro	2.00	30	3.125
Chihuahua	3.00	40	2.778
Sonora	3.00	40	2.778
Tlaxcala	3.00	40	2.778
Colima	3.00	30	2.083
Puebla	3.00	30	2.083
Tamaulipas	3.00	9	0.625

Conforme a lo anterior, tenemos que para la elección de los titulares del poder ejecutivo, las mejores condiciones y, por ende, las mayores posibilidades para obtener una candidatura independiente se presentan en la Ciudad de México con un índice de 25, en tanto que las condiciones más adversas se presentan en el Estado de Tamaulipas, con un índice de 0.625; si se comparan ambos índices entre sí, puede afirmarse que, dados los requisitos de porcentaje de apoyos y plazo para

obtenerlos, un aspirante a la Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México tiene 40 veces más posibilidades de ser registrado a una candidatura independiente que un aspirante a la gubernatura en el Estado de Tamaulipas.

Los casos de las demás entidades federativas revelan un alejamiento significativo de lo que serían las mejores condiciones de acceso a las candidaturas independientes. La gráfica subsiguiente representa los resultados de la tabla que antecede, destacando con la tonalidad más oscura las entidades que tienen las mejores condiciones de porcentaje y plazo para la obtención de los respaldos ciudadanos.¹⁷¹



Podemos observar que, con excepción de Chiapas, cuyo índice es de 20.83, las demás entidades tienen un índice significativamente menor al de la Ciudad de México.

Jalisco, que es el Estado que sigue en la lista, tiene un índice de 12.5 que significa que los aspirantes tienen la mitad de posibilidades de alcanzar la candidatura independiente, derivado de que, no obstante se les exige un porcentaje

¹⁷¹ El gráfico fue elaborado con la tecnología indicada al pie de la imagen, de acceso libre a través del programa Excel de Microsoft Office.©

del 1%, sólo cuentan con la mitad del tiempo para recabarlos. Siguen Durango, Zacatecas y Quintana Roo, con un índice de 8.33, equivalente a una tercera parte del de la capital del país, con condiciones todavía más restrictivas, pues los dos primeros exigen 1% de apoyos, pero otorgan sólo 40 días para recabarlos; en tanto que el tercero, otorga un plazo más amplio —60 días— pero requiere un porcentaje más elevado (1.5%). El resto de las entidades federativas impone condiciones todavía más estrictas.

Ahora, si bien no puede señalarse con total precisión cuál es el punto a partir del cual los requisitos impuestos tornan nugatorio el derecho humano a postularse como candidato independiente, las cifras presentadas tienen la utilidad de poder establecer una comparación objetiva con base en las dos principales variables y, a partir de esa información, puede sugerirse un criterio que permita validar o invalidar, desde el punto de vista cuantitativo, los requisitos establecidos en la normativa.

Sumado a lo anterior, se muestra cómo interactúan las dos variables de tal manera que la disminución del porcentaje pudiera quedar nulificado si a la par se disminuye el plazo para la obtención de los respaldos, en tanto que la aprobación de un porcentaje más elevado pudiera ser admitido, sí y sólo sí, se acompaña de un plazo proporcionalmente más amplio.

Desde luego, este índice constituye una primera aproximación para intentar cuantificar el comportamiento de las distintas variables que inciden en el registro de las candidaturas. Si a las dos variables utilizadas se agrega, por ejemplo, la que corresponde a la distribución de los apoyos, tendríamos una disminución en el índice; lo mismo ocurriría en tanto se vayan adicionando otras exigencias.

Ahora bien, al aplicar la misma medición a los porcentajes y plazos establecidos para el acceso a las candidaturas independientes a las diputaciones locales, tenemos lo siguiente:

**ÍNDICE DE ACCESO A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
DIPUTACIONES**

Entidad Federativa	Porcentaje	Plazo	Índice
Ciudad de México	1.0	60	12.500
Jalisco	1.0	40	8.333
Quintana Roo	1.5	60	8.333
Durango	1.0	30	6.250
Coahuila	1.5	40	5.555
Nuevo León	2.0	40	4.167
San Luis Potosí	2.0	40	4.167
Sinaloa	2.0	40	4.167
Zacatecas	2.0	40	4.167
Aguascalientes	2.5	39	3.250
Hidalgo	3.0	45	3.125
México	3.0	45	3.125
Morelos	2.0	30	3.125
Oaxaca	2.0	30	3.125
Querétaro	2.0	30	3.125
Baja California	2.5	30	2.500
Baja California Sur	5.0	60	2.500
Campeche	3.0	30	2.083
Guanajuato	3.0	30	2.083
Guerrero	3.0	30	2.083
Michoacán	2.0	20	2.083
Nayarit	2.0	20	2.083
Puebla	3.0	30	2.083
Sonora	3.0	30	2.083
Veracruz	3.0	30	2.083
Chihuahua	3.0	23	1.597
Chiapas	2.0	15	1.562
Colima	3.0	20	1.389
Yucatán	5.0	30	1.250
Tabasco	6.0	30	1.042
Tlaxcala	6.0	30	1.042
Tamaulipas	3.0	9	0.625

Un primer aspecto que salta a la vista es que, no obstante que la Ciudad de México se ubica nuevamente como la entidad federativa con las mejores condiciones para las candidaturas independientes a diputaciones, su índice de acceso a éstas se ubica en 12.5, esto es, la mitad que el calculado para la Jefatura

de Gobierno, como resultado de que el porcentaje es el mismo, pero el plazo en este caso es de la mitad del tiempo.

Por su parte, el Estado de Chiapas, pasa de ocupar el segundo lugar en el índice para la elección de gobernador al vigésimo séptimo, como resultado de aumentar el porcentaje ocho veces (0.25% contra 2%) y, simultáneamente otorgar un plazo sensiblemente menor (25 días contra 15 días).

Además, se observa también que, con excepción de la Ciudad de México, todos se ubican en un índice menor a 10 puntos y que si se promedian los índices de todas las entidades federativas, en el caso de diputaciones se obtiene un índice promedio de 3.33, considerablemente menor al promedio de los índices para titulares de los poderes ejecutivos locales que es de 5.833, lo que lleva a señalar que, de manera general, las condiciones para acceder a las candidaturas independientes a diputaciones son más restrictivas que las establecidas para los titulares del poder ejecutivo.

Los datos de la tabla previa, quedarían representados en el siguiente gráfico, en el que la tonalidad más oscura indica las mejores condiciones:



Con relación a las candidaturas independientes a integrantes de los ayuntamientos, el índice propuesto arroja los datos siguientes, aclarando que para elaborar esta tabla se consideraron los valores más favorables de porcentaje de apoyos y plazo en las entidades federativas que aplican valores diferenciados:

**ÍNDICE DE ACCESO A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS Y ALCALDÍAS**

Estado	Porcentaje	Plazo	Índice
Ciudad de México	1.0	60	12.500
Jalisco	1.0	40	8.333
Quintana Roo	1.5	60	8.333
Durango	1.0	30	6.250
Coahuila	1.5	40	5.555
San Luis Potosí	2.0	40	4.167
Sinaloa	2.0	40	4.167
Zacatecas	2.0	40	4.167
Baja California	2.5	45	3.750
Aguascalientes	2.5	39	3.250
Chiapas	1.0	15	3.125
Guanajuato	3.0	45	3.125
Oaxaca	2.0	30	3.125
Querétaro	2.0	30	3.125
Yucatán	2.0	30	3.125
Nuevo León	3.0	40	2.778
Baja California Sur	5.0	60	2.500
Campeche	3.0	30	2.083
Guerrero	3.0	30	2.083
Hidalgo	3.0	30	2.083
México	3.0	30	2.083
Michoacán	2.0	20	2.083
Morelos	3.0	30	2.083
Nayarit	2.0	20	2.083
Puebla	3.0	30	2.083
Sonora	3.0	30	2.083
Tabasco	3.0	30	2.083
Veracruz	3.0	30	2.083
Chihuahua	3.0	23	1.597
Colima	3.0	20	1.389
Tlaxcala	8.0	30	0.781
Tamaulipas	3.0	9	0.625

Puede apreciarse que los índices de esta tabla, son muy similares a los correspondientes a las diputaciones, porque las cifras utilizadas en ambos casos son muy similares, con la Ciudad de México con las mejores condiciones (índice de 12.5) y el resto de las entidades federativas por debajo de 10 puntos en esta medición.

La distribución en las entidades federativas sería la siguiente:



Sin embargo, no debe perderse de vista que varias entidades federativas requieren porcentajes diferentes de apoyo ciudadano para el registro de candidaturas a los ayuntamientos que dependen del tamaño de la población o del número de integrantes de los cabildos, con lo cual el índice puede disminuir aún más, según puede apreciarse en la tabla siguiente:

**ÍNDICE DE ACCESO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
ENTIDADES FEDERATIVAS QUE PIDEN PORCENTAJES DE APOYO DIFERENCIADOS PARA
INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTOS**

Entidad federativa	Porcentaje Menor	Porcentaje Mayor	Plazo	Índice Mayor	Índice Menor
Chiapas	1.0	3.0	15	3.125	1.042
Yucatán	2.0	15.0	30	3.125	0.417
Nuevo León	3.0	20.0	40	2.778	0.417
Tabasco	3.0	8.0	30	2.083	0.781
Chihuahua	3.0	10.0	23	1.597	0.479

Las cifras anteriores muestran que este tipo de diseño normativo consagra una situación de enorme desigualdad, pues los ciudadanos de municipios con menos habitantes se ven forzados a obtener apoyos que proporcionalmente significan hasta 6.66 veces más que los de otros municipios de la misma entidad federativa (caso de Nuevo León, en el que el índice mayor es de 2.778 y el menor de 0.417) y, además, evidencia una deficiente técnica normativa porque pueden ocurrir en los casos cercanos a las fronteras entre las distintas clases de municipios, que se exijan más apoyos a un ciudadano que se postula en un municipio de menor población que a uno que habita en un municipio de mayor población; para ilustrar esta situación, tomemos el caso del Estado de Nuevo León, en el que un ciudadano que habite en un municipio de 4,500 electores tendrá que reunir 675 respaldos (15%) y el que habite en uno con 3,500 electores tendrá que conseguir 700 apoyos ciudadanos (20%).

Finalmente, el índice pone en evidencia la enorme distancia que, a partir de la libre configuración puede generarse con el establecimiento de porcentajes y plazos que no están sujetos a límite alguno, lo cual permite que en el mismo sistema jurídico convivan normas que establecen requisitos que tienen distancias abismales entre sí, al grado que la distancia entre el índice mayor (25) y el menor (0.47) implica que dependiendo del tipo de elección y la entidad federativa, los ciudadanos enfrenten condiciones que pueden ser, comparativamente hablando, de hasta 60 veces una respecto de la otra, lo cual, evidentemente, violenta un principio elemental de igualdad entre ciudadanos y afecta sensiblemente al derecho humano a acceder, en condiciones que respeten ese principio a los cargos de elección popular.

5.2.2 Efectividad en los registros de candidaturas para los procesos electorales de 2013 a 2018, atendiendo al requisito del porcentaje de respaldo ciudadano

Con base en la información publicada en los portales de internet oficiales del Instituto Nacional Electoral y de los 32 organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, así como de la información proporcionada por dichos

organismos públicos locales electorales, en respuesta a las solicitudes de información pública que les fueron dirigidas, se obtuvieron los datos de quienes han participado como aspirantes a candidaturas independientes en los procesos electorales locales y federales celebrados del año 2013 al año 2018.¹⁷²

Del análisis de toda esa información, los cuadros que se presentan a continuación, expresan los datos correspondientes a las elecciones para la presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales, así como las que corresponden a los titulares del poder ejecutivo o jefatura de gobierno, diputaciones locales y presidencias municipales o alcaldías en las entidades federativas, indicando en cada caso, el año del procedimiento electoral, así como el género de los aspirantes.

Debe explicarse que, por “aspirante” se entiende, al ciudadano o la ciudadana al que la autoridad administrativa electoral le ha otorgado ese carácter, una vez que ha satisfecho los requisitos atinentes, tales como la presentación de solicitud de registro de candidatura independiente, creación de una asociación civil, alta ante las autoridades hacendarias, obtención de cuenta bancaria, etc.; y, por tanto, está en

¹⁷² A tal fin, se elaboró un cuestionario que se presentó a todas las autoridades electorales del país, el cual contenía los puntos siguientes: “*Para efectos de una investigación doctoral solicito sean tan amables de proporcionarme vía electrónica la siguiente información: 1. En referencia al proceso electoral (.....) para la elección de (.....) y de (.....): a) Nombre de los ciudadanos y ciudadanas que presentaron manifestación de intención (o documento equivalente) para postularse como candidatos (as) independientes a alguno de los cargos a elegirse. b) De los ciudadanos (as) referidos en el punto anterior, cargo para el que presentaron solicitud (con expresión, en su caso, del distrito o Municipio respectivos). c) De los ciudadanos (as) antes referidos quienes obtuvieron registro como aspirantes a una candidatura independiente y, en su caso, número y fecha de los acuerdos respectivos. d) De los ciudadanos (as) que obtuvieron registro como aspirantes quienes renunciaron o desistieron de su calidad de aspirantes a una candidatura independiente durante la etapa de obtención de apoyos ciudadanos. e) El número de apoyos ciudadanos (o denominación equivalente) que se requerían conforme al porcentaje previsto en la legislación de la entidad, para obtener, en cada caso, el registro de la candidatura. f) El número de apoyos de los ciudadanos presentado por cada aspirante y el número de los apoyos que fueron considerados válidos. g) Nombre de los aspirantes a los que les fue otorgado el registro como candidatos (as) independientes y, en su caso, número y fecha del acuerdo respectivo. h) Nombre de los aspirantes a los que les fue negado el registro como candidatos (as), así como el motivo de la negativa y, en su caso, número y fecha del acuerdo respectivo. i) Nombre de los aspirantes a los que les fue otorgado el registro en cumplimiento a una resolución judicial y, en su caso, número y fecha del acuerdo respectivo.*”

aptitud de solicitar a la ciudadanía, a continuación, el respaldo al registro de su candidatura.

En cada cuadro se expresan también, las renunciaciones que se presentaron y, posteriormente, el número de aspirantes a los que se les negó el registro como candidatas o candidatos independientes por el incumplimiento del requisito relativo al porcentaje de respaldo ciudadano; y, finalmente, se expresan los datos numéricos de quienes obtuvieron el registro de las candidaturas independientes.

Para concluir, en el número de ciudadanos y ciudadanas registrados se incluyen los casos en que el registro se realizó por orden de alguna autoridad jurisdiccional, haciéndose esa precisión al pie del cuadro correspondiente. Los casos de quienes les fue retirado el registro por haber incumplido cuestiones de fiscalización o que renunciaron a la candidatura en la etapa de campaña, no se reflejan en los cuadros, por no ser materia de esta investigación.

5.2.2.1 Elecciones federales

ELECCIONES FEDERALES REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	50	0	28	22
		Mujer	7	0	5	2
	Total 2014-2015		57	0	33	24
2017-2018	Presidencia	Hombre	42	2	39	1
		Mujer	6	0	5	1
	Senaduría	Hombre	47	9	32	6
		Mujer	8	1	6	1
	Diputación	Hombre	149	34	84	31
		Mujer	34	6	19	9
Total 2017-2018		286	52	185	49	
Total Elecciones Federales			343	52	218	73

* El aspirante a candidato independiente a la Presidencia Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón fue registrado por orden de la autoridad jurisdiccional.

5.2.2.2 Aguascalientes

AGUASCALIENTES						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	8	1	0	7
		Mujer	1	0	0	1
	Diputación	Hombre	13	7	0	6
		Mujer	3	2	0	1
	Presidencia Municipal	Hombre	3	1	1	1
		Mujer	0	0	0	0
Total 2015-2016			28	11	1	16
2017-2018	Diputación	Hombre	4	0	2	2
		Mujer	3	0	2	1
	Total 2017-2018			7	0	4
Total Aguascalientes			35	11	5	19

5.2.2.3 Baja California

BAJA CALIFORNIA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Diputación	Hombre	23	7	12	4 *
		Mujer	4	0	1	3 **
	Presidencia Municipal	Hombre	14	1	6	7 ***
		Mujer	2	0	0	1 ****
	Total 2015-2016			43	8	19
Total Baja California			43	8	19	15

* El aspirante a candidato independiente a una diputación local Erwin Jorge Areizaga Uribe fue registrado por orden de la autoridad jurisdiccional.

** Las aspirantes a candidatas independientes a diputaciones locales Blanca Esperanza Barraza Zamudio, Cordelia Casas Gámez y Daylin García Ruvalcaba fueron registradas por orden de autoridad jurisdiccional.

*** El aspirante a candidato independiente a Presidente Municipal, José Luis Mar Espinoza fue registrado por orden de autoridad jurisdiccional.

****La aspirante a candidata independiente a Presidenta Municipal, Carolina Aubanel Riedel fue registrada por orden de autoridad jurisdiccional

5.2.2.4 Baja California Sur

BAJA CALIFORNIA SUR REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	2	1	1	1*
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	9	4	2	5**
		Mujer	1	0	0	1
	Presidencia Municipal	Hombre	1	1	0	0
		Mujer	1	0	0	1***
Total 2014-2015			14	6	3	8
2017-2018	Diputación	Hombre	6	1	2	4
		Mujer	2	1	1	0
	Presidencia Municipal	Hombre	6	0	4	2
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018			14	2	7
Total Baja California Sur			28	8	10	14

* El aspirante a candidato independiente a la gubernatura, Benjamín De la Rosa Escalante, fue registrado por orden de autoridad jurisdiccional.

** Los aspirantes a candidatos independientes a diputaciones locales Baldemar Sicairos, José Lorenzo Cota Martínez y Jorge Ramírez Martínez fueron registrados por orden de autoridad jurisdiccional.

*** La aspirante a candidata independiente a Presidenta Municipal, María Herlinda Torres Gutiérrez fue registrada por orden de autoridad jurisdiccional.

5.2.2.5 Campeche

CAMPECHE REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	2	0	1	1
		Mujer	0	0	0	1
	Presidencia Municipal	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	0	0	0	0
Total 2014-2015			4	0	2	3
2017-2018	Diputación	Hombre	9	0	2	7
		Mujer	0	0	0	0
		Hombre	4	0	2	2

CAMPECHE						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
	Presidencia Municipal	Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018		13	0	4	9
Total Campeche			17	0	6	12

5.2.2.6 Ciudad de México

CIUDAD DE MÉXICO (ANTES DISTRITO FEDERAL)						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	35	1	30	4
		Mujer	11	0	8	3
	Jefatura Delegacional	Hombre	18	1	11	6
		Mujer	4	0	2	2
	Total 2014-2015			68	2	51
2017-2018	Jefatura de Gobierno	Hombre	6	0	6	0
		Mujer	3	0	2	1
	Alcaldía	Hombre	19	4	10	5
		Mujer	2	0	2	0
	Diputación	Hombre	34	7	21	6
		Mujer	13	1	8	4
Total 2017-2018			77	12	49	16
Total Ciudad de México			145	14	100	31

5.2.2.7 Coahuila

COAHUILA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2013-2014	Diputación	Hombre	4	0	0	4
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2013-2014			4	0	0
2016-2017	Gubernatura	Hombre	2	0	0	2
		Mujer	1	0	1	0

COAHUILA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
	Diputación	Hombre	7	1	3	3
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	22	6	3	13
		Mujer	4	1	0	3
	Total 2016-2017			36	8	7
2017-2018	Presidencia Municipal	Hombre	16	4	3	9
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018			16	4	3
Total Coahuila			56	12	10	34

5.2.2.8 Colima

COLIMA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	2	1	1	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	6	1	5	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	0	0	0	0
Total 2014-2015			9	2	7	0
2017-2018	Diputación	Hombre	8	0	4	4
		Mujer	1	0	1	0
	Presidencia Municipal	Hombre	3	0	1	2
		Mujer	0	0	0	0
Total 2017-2018			12	0	6	6
Total Colima			21	2	13	6

5.2.2.9 Chiapas

CHIAPAS						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	4	0	4	0

CHIAPAS							
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES							
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados	
		Mujer	0	0	0	0	
		Presidencia	Hombre	14	0	0	14
		Municipal	Mujer	2	0	0	2
		Total 2014-2015		20	0	4	16
2017-2018	Gubernatura	Hombre	4	0	0	1	
		Mujer	0	0	0	0	
	Diputación	Hombre	11	0	6	5	
		Mujer	2	0	1	1	
	Presidencia Municipal	Hombre	51	0	15	37	
		Mujer	3	0	0	3	
Total 2017-2018		71	0	22	47		
Total Chiapas			91	0	26	63	

5.2.2.10 Chihuahua

CHIHUAHUA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	9	0	9	0
		Mujer	1	0	1	0
	Presidencia Municipal	Hombre	17	0	9	12
		Mujer	3	0	2	1
Total 2015-2016		31	0	21	14	
2017-2018	Diputación	Hombre	17	4	6	5 *
		Mujer	3	0	0	3
	Presidencia Municipal	Hombre	15	1	0	13 **
		Mujer	3	0	0	3
Total 2017-2018		38	5	6	24	
Total Chihuahua			69	0	27	38

* A un aspirante se le negó el registro por inelegibilidad y a otro por incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización.

** A un aspirante se le negó el registro por incumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización.

5.2.2.11 Durango

DURANGO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	2	0	1	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	9	0	2	7 *
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	16	0	4	12
		Mujer	0	0	0	0
Total 2015-2016			27	0	7	20
2017-2018	Diputación	Hombre	4	0	1	3
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018			4	0	1
Total Durango			31	0	8	23

* Los aspirantes a candidaturas independientes a diputaciones locales Manuel Macías Pérez, Jorge Alberto Carrera Murga y Juan Carlos Ríos Gallardo fueron registrados en cumplimiento de determinaciones judiciales.

5.2.2.12 Guanajuato

GUANAJUATO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	2	0	1	1
		Mujer	1	0	0	1
Total 2014-2015			4	0	2	2
2017-2018	Gubernatura	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	8	2	4	2
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	37	1	12	23*
		Mujer	2	0	1	1
Total 2017-2018			47	3	17	26
Total Guanajuato			51	3	19	28

* a) Registro otorgado por resolución judicial a Ricardo González Melecio, candidato a Presidente Municipal de Celaya. b) El candidato José Alberto Méndez Pérez a la Presidencia Municipal de Comonfort no presentó apoyos ciudadanos por tratarse de elección consecutiva. c) Registro otorgado por resolución judicial a Casimiro García Mendoza candidato a Presidente Municipal de San José Iturbide. d) Registro otorgado por resolución judicial a Ángel Arriaga Cerritos, candidato a Presidente Municipal de San Miguel de Allende.

5.2.2.13 Guerrero

GUERRERO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	4	0	1	3
		Mujer	0	0	0	0
Total 2014-2015			4	0	1	3
2017-2018	Diputación	Hombre	8	1	4	3
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	8	0	1	7
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018			16	1	5
Total Guerrero			20	1	6	13

5.2.2.14 Hidalgo

HIDALGO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	37	0	4	33
		Mujer	5	0	0	5
Total 2015-2016			43	0	5	38
2017-2018	Diputación	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	0	0	0	0

HIDALGO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
	Total 2017-2018		0	0	0	0
Total Hidalgo			43	0	5	38

5.2.2.15 Jalisco

JALISCO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	3	0	2	1
		Mujer	2	0	2	0
	Presidencia Municipal	Hombre	10	1	6	3
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2014-2015			15	1	10
2017-2018	Gubernatura	Hombre	7	0	2	5
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	42	0	29	13 *
		Mujer	15	0	9	6
	Presidencia Municipal	Hombre	57	3	22	32 **
		Mujer	8	0	2	6 ***
Total 2017-2018			129	3	64	62
Total Jalisco			144	4	74	66

* Manuel Palomera Uribe e Hiram Esaú Ramírez Castañón fueron registrados como candidatos independientes a diputados en los distritos 5 y 8 en cumplimiento a determinaciones de la autoridad jurisdiccional.

** Luis Fernando Sánchez Robles fue registrado como candidato a la Presidencia Municipal de Puerto Vallarta en cumplimiento de una resolución judicial.

*** María Isabel Nolasco González fue registrada como candidata independiente a la Presidencia Municipal de Tonalá en cumplimiento de una resolución judicial.

5.2.2.16 Estado de México

ESTADO DE MÉXICO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	12	2	8	2
		Mujer	3	3	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	23	4	11	8
		Mujer	4	0	3	1
	Total 2014-2015			42	9	22
2016-2017	Gubernatura	Hombre	9	0	9	0
		Mujer	1	0	0	1
	Total 2016-2017			10	0	9
2017-2018	Diputación	Hombre	34	5	29	0
		Mujer	9	1	9	1
	Presidencia Municipal	Hombre	36	4	17	15
		Mujer	7	1	3	3
	Total 2017-2018			86	11	58
Total Estado de México			138	20	89	31

5.2.2.17 Michoacán

MICHOCÁN						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	4	0	3	1
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	16	0	4	12
		Mujer	0	0	0	0
Total 2014-2015			21	0	8	13
2017-2018	Diputación	Hombre	17	0	12	5
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	36	0	3	33
		Mujer	4	0	2	2
Total 2017-2018			57	0	17	40
Total Michoacán			78	0	25	53

5.2.2.18 Morelos

MORELOS						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	2	0	2	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	3	0	1	2
		Mujer	1	0	0	1
	Total 2014-2015		6	0	3	3
2017-2018	Gubernatura	Hombre	5	0	4	1
		Mujer	1	0	1	0
	Diputación	Hombre	27	0	21	6
		Mujer	3	0	2	1
	Presidencia Municipal	Hombre	44	0	20	24
		Mujer	9	0	4	5
	Total 2017-2018		89	0	52	37
Total Morelos		95	0	55	40	

5.2.2.19 Nayarit

NAYARIT						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2013-2014	Diputación	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	3	0	0	3
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2013-2014		4	0	0	4
2016-2017	Gubernatura	Hombre	5	0	2	3
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	27	0	3	24
		Mujer	11	0	5	6
	Presidencia Municipal	Hombre	24	0	6	18
		Mujer	6	0	0	6
Total 2016-2017		73	0	16	57	
Total Nayarit		77	0	16	61	

5.2.2.20 Nuevo León

NUEVO LEÓN						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	1	0	1	0
	Diputación	Hombre	10	0	3	7
		Mujer	9	0	5	4
	Presidencia Municipal	Hombre	9	0	0	9
		Mujer	2	0	1	1
Total 2014-2015			32	0	10	22
2017-2018	Diputación	Hombre	38	0	15	23
		Mujer	26	0	9	17
	Presidencia Municipal	Hombre	56	0	8	48
		Mujer	6	0	1	5
	Total 2017-2018			126	0	33
Total Nuevo León			158	0	43	115

5.2.2.21 Oaxaca

OAXACA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	3	2	1	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	8	1	2	5
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	38	0	1	37
		Mujer	5	0	0	5
Total 2015-2016			54	3	4	47
2017-2018	Diputación	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	1	0	1	0
	Presidencia Municipal	Hombre	24	0	3	21
		Mujer	2	0	0	2
	Total 2017-2018			28	0	4
Total Oaxaca			82	3	8	71

5.2.2.22 Puebla

PUEBLA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	5	0	5	0
		Mujer	2	0	1	1*
	Total 2015-2016			7	0	6
2017-2018	Gubernatura	Hombre	3	0	3	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	17	0	2	15
		Mujer	5	0	3	2
	Diputación	Hombre	5	0	5	0
		Mujer	1	0	1	0
Total 2017-2018			31	0	14	17
Total Puebla			38	0	20	18

* Ana Teresa Aranda fue registrada como candidata independiente a la gubernatura en cumplimiento a lo ordenado por la autoridad jurisdiccional.

5.2.2.23 Querétaro

QUERÉTARO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	3	0	3	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	14	0	14	0
		Mujer	2	0	2	0
	Presidencia Municipal	Hombre	7	0	0	7
		Mujer	1	0	1	0
Total 2014-2015			27	0	20	7
2017-2018	Diputación	Hombre	14	0	8	6
		Mujer	7	0	5	1
	Presidencia Municipal	Hombre	26	0	12	20
		Mujer	4	0	2	3
Total 2017-2018			51	0	27	30
Total Querétaro			78	0	47	37

5.2.2.24 Quintana Roo

QUINTANA ROO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2012-2013	Diputación	Hombre	12	0	5	7
		Mujer	4	0	1	3
	Presidencia Municipal	Hombre	6	0	3	3
		Mujer	1	0	0	1
	Total 2012-2013			23	0	9
2015-2016	Gubernatura	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	1	0	1	0
	Diputación	Hombre	3	0	3	0
		Mujer	1	0	1	0
	Presidencia Municipal	Hombre	5	0	2	3
		Mujer	1	0	1	0
	Total 2015-2016			12	0	9
2017-2018	Presidencia Municipal	Hombre	8	0	5	3
		Mujer	3	0	1	2
	Total 2017-2018			11	0	6
Total Quintana Roo			46	0	24	22

5.2.2.25 San Luis Potosí

SAN LUIS POTOSÍ						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	2	1	2	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	5	2	3	0
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	7	0	5	2
		Mujer	1	0	0	1
	Total 2014-2015			15	3	10
2017-2018	Diputación	Hombre	13	2	9	2 *
		Mujer	3	1	3	0
	Presidencia Municipal	Hombre	18	0	8	10
		Mujer	2	0	2	1
	Total 2017-2018			36	3	22
Total San Luis Potosí			51	6	32	16

* Juan Carlos Muñiz García fue registrado como candidato independiente a una diputación local en cumplimiento de una sentencia judicial.

5.2.2.26 Sinaloa

SINALOA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	2	1	0	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	24	0	7	17
		Mujer	3	0	1	2
	Presidencia Municipal	Hombre	13	1	2	10
		Mujer	1	0	0	1
Total 2015-2016			43	2	10	31
2017-2018	Diputación	Hombre	6	1	1	4
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	7	1	2	4
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018			13	2	3
Total Sinaloa			56	4	13	39

5.2.2.27 Sonora

SONORA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Gubernatura	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	8	0	6	2
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	8	0	4	4
		Mujer	0	0	0	0
Total 2014-2015			16	0	10	6
2017-2018	Diputación	Hombre	22	0	16	6
		Mujer	4	0	4	0
	Presidencia Municipal	Hombre	21	0	8	13
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2017-2018			47	0	28
Total Sonora			63	0	38	25

5.2.2.28 Tabasco

TABASCO						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	4	0	3	1
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	10	0	4	6
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2014-2015		14	0	7	7
2017-2018	Gubernatura	Hombre	6	2	3	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	25	2	18	5 *
		Mujer	12	1	8	3
	Presidencia Municipal	Hombre	34	3	23	8
		Mujer	3	0	3	0
	Total 2017-2018		80	8	55	17
Total Tabasco			94	8	62	24

* El ciudadano Maximiliano Toledo Cruz y la ciudadana María del Carmen Morales Magaña fueron registrados como candidatos independientes a diputados en los distritos 6 y 17 en cumplimiento a mandatos judiciales.

5.2.2.29 Tamaulipas

TAMAULIPAS						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	17	0	19	1
		Mujer	4	0	5	0
	Presidencia Municipal	Hombre	37	0	13	21
		Mujer	4	0	2	2
Total 2015-2016		63	0	39	25	
2017-2018	Presidencia Municipal	Hombre	23	2	5	16
		Mujer	5	1	0	4
	Total 2017-2018		28	3	5	20
Total Tamaulipas			91	3	44	45

5.2.2.30 Tlaxcala

TLAXCALA						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	2	0	1	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	3	0	1	2 *
		Mujer	1	0	0	1 **
	Presidencia Municipal	Hombre	25	0	2	23
		Mujer	2	0	1	1
Total 2015-2016			33	0	5	28
2017-2018	Diputación	Hombre	10	0	2	8
		Mujer	2	0	2	0
	Total 2017-2018			12	0	4
Total Tlaxcala			45	0	9	36

* Se registró a Benito Saldívar Sánchez en cumplimiento a resolución judicial.

** Se registró a Melisa irasema Vázquez Molina en cumplimiento a resolución judicial.

5.2.2.31 Veracruz

VERACRUZ						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2015-2016	Gubernatura	Hombre	3	0	2	1
		Mujer	0	0	0	0
	Diputación	Hombre	55	0	42	13
		Mujer	18	0	14	4
	Total 2015-2016			76	0	58
2016-2017	Presidencia Municipal	Hombre	64	4	10	50
		Mujer	13	2	2	9
	Total 2016-2017			77	6	12
2017-2018	Gubernatura	Hombre	1	0	1	0
		Mujer	1	0	1	0
	Diputación	Hombre	6	1	4	1
		Mujer	1	0	1	0
	Total 2017-2018			9	1	7
Total Veracruz			162	7	77	78

5.2.2.32 Yucatán

YUCATÁN						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2014-2015	Diputación	Hombre	0	0	0	0
		Mujer	1	0	1	1
	Presidencia Municipal	Hombre	2	0	2	2
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2014-2015			3	0	3
2017-2018	Gubernatura	Hombre	2	1	1	0
		Mujer	2	0	2	0
	Diputación	Hombre	8	2	5	1
		Mujer	3	0	3	0
	Presidencia Municipal	Hombre	14	1	8	5
		Mujer	1	0	1	0
	Total 2017-2018			30	4	20
Total Yucatán			33	4	23	9

5.2.2.33 Zacatecas

ZACATECAS						
REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES						
Proceso Electoral	Cargo	Género	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
2013-2014	Diputación	Hombre	9	0	0	9
		Mujer	0	0	0	0
	Total 2013-2014			9	0	0
2015-2016	Gubernatura	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	1	0	0	1
	Diputación	Hombre	4	0	0	4
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	16	0	0	16
		Mujer	2	0	0	2
Total 2015-2016			24	0	0	24
2017-2018	Diputación	Hombre	1	0	0	1
		Mujer	0	0	0	0
	Presidencia Municipal	Hombre	6	0	0	6
		Mujer	0	0	0	0
Total 2017-2018			7	0	0	7
Total Zacatecas			40	0	0	40

5.2.3 Diagnóstico del grado de impacto del requisito de respaldo ciudadano, en el registro de las candidaturas independientes, con base en la interpretación de los datos que arroja el periodo 2012-2018

Las cifras antes presentadas, arrojan un total de 2,562 ciudadanas y ciudadanos que han obtenido su registro como aspirante en alguno de las elecciones ordinarias celebradas en el periodo 2012-2018 y que, en consecuencia, iniciaron la fase de recolectar apoyos para obtener el registro de sus candidaturas por la vía independiente. El concentrado de las elecciones federales y de las entidades federativas, se inserta a continuación:

PORCENTAJE DE ÉXITO DE ASPIRANTES EN ELECCIONES FEDERALES Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Elecciones	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados	Porcentaje de éxito
Elecciones Federales	343	52	218	73	21.28%
Aguascalientes	35	11	5	19	54.29%
Baja California	43	8	19	15	34.88%
Baja California Sur	28	8	10	14	50.00%
Campeche	17	0	6	12	70.59%
Ciudad de México	145	14	100	31	21.38%
Coahuila	56	12	10	34	60.71%
Colima	21	2	13	6	28.57%
Chiapas	91	0	26	63	69.23%
Chihuahua	69	5	27	38	55.07%
Durango	31	0	8	23	74.19%
Guanajuato	51	3	19	28	54.90%
Guerrero	20	1	6	13	65.00%
Hidalgo	43	0	5	38	88.37%
Jalisco	144	4	74	66	45.83%
Estado de México	138	20	89	31	22.46%
Michoacán	78	0	25	53	67.95%
Morelos	95	0	55	40	42.11%
Nayarit	77	0	16	61	79.22%
Nuevo León	158	0	43	115	72.78%
Oaxaca	82	3	8	71	86.59%

Puebla	38	0	20	18	47.37%
Querétaro	78	0	47	37	47.44%
Quintana Roo	46	0	24	22	47.83%
San Luis Potosí	51	6	32	16	31.37%
Sinaloa	56	4	13	39	69.64%
Sonora	63	0	38	25	39.68%
Tabasco	94	8	62	24	25.53%
Tamaulipas	91	3	44	45	49.45%
Tlaxcala	45	0	9	36	80.00%
Veracruz	162	7	77	84	51.85%
Yucatán	33	4	23	9	27.27%
Zacatecas	40	0	0	40	100.00%
Total	2562	175	1171	1239	48.36%

Salta a la vista que, del total de aspirantes, solamente 1,239 lograron el registro de sus candidaturas, lo que representa un 48.36%; menos de la mitad de quienes alcanzan el carácter de aspirantes, logran ser registrados como candidatos.

Las cifras anteriores al distribuirse por género, quedan en la forma siguiente, aclarando que para este conteo se consideró el género de quien encabece la fórmula o planilla:

**REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES
ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES REGISTRADOS. GÉNERO MASCULINO**

Elecciones	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
Elecciones Federales	288	45	183	60
Aguascalientes	28	9	3	16
Baja California	37	8	18	11
Baja California Sur	24	7	9	12
Campeche	17	0	6	11
Ciudad de México	112	13	78	21
Coahuila	51	11	9	31
Colima	20	2	12	6
Chiapas	84	0	25	57
Chihuahua	59	5	24	31
Durango	31	0	8	23

Guanajuato	48	3	18	26
Guerrero	20	1	6	13
Hidalgo	38	0	5	33
Jalisco	119	4	61	54
Estado de México	114	15	74	25
Michoacán	74	0	23	51
Morelos	81	0	48	33
Nayarit	60	0	11	49
Nuevo León	114	0	26	88
Oaxaca	74	3	7	64
Puebla	30	0	15	15
Querétaro	64	0	37	33
Quintana Roo	35	0	19	16
San Luis Potosí	45	5	27	14
Sinaloa	52	4	12	36
Sonora	59	0	34	25
Tabasco	79	7	51	21
Tamaulipas	78	2	37	39
Tlaxcala	40	0	6	34
Veracruz	129	5	59	70
Yucatán	26	4	16	8
Zacatecas	37	0	0	37
Total	2167	153	967	1063

**REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES
ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES REGISTRADOS. GÉNERO FEMENINO**

Elecciones	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados
Elecciones Federales	55	7	35	13
Aguascalientes	7	2	2	3
Baja California	6	0	1	4
Baja California Sur	4	1	1	2
Campeche	0	0	0	1
Ciudad de México	33	1	22	10
Coahuila	5	1	1	3
Colima	1	0	1	0
Chiapas	7	0	1	6

Chihuahua	10	0	3	7
Durango	0	0	0	0
Guanajuato	3	0	1	2
Guerrero	0	0	0	0
Hidalgo	5	0	0	5
Jalisco	25	0	13	12
Estado de México	24	5	15	6
Michoacán	4	0	2	2
Morelos	14	0	7	7
Nayarit	17	0	5	12
Nuevo León	44	0	17	27
Oaxaca	8	0	1	7
Puebla	8	0	5	3
Querétaro	14	0	10	4
Quintana Roo	11	0	5	6
San Luis Potosí	6	1	5	2
Sinaloa	4	0	1	3
Sonora	4	0	4	0
Tabasco	15	1	11	3
Tamaulipas	13	1	7	6
Tlaxcala	5	0	3	2
Veracruz	33	2	18	14
Yucatán	7	0	7	1
Zacatecas	3	0	0	3
Total	395	22	204	176

Como puede advertirse de la comparación entre ambos géneros, la participación de las mujeres es marcadamente menor como aspirantes respecto de los varones (2,167 contra 395), esto es, por cada mujer aspirante hay 5.48 hombres. Esta diferencia se marca más aún, en la relación entre las mujeres que obtienen el registro de sus candidaturas (176) contra los hombres que lo logran (1,063), es decir, por cada 6.03 hombres que logran el registro, sólo una mujer lo alcanza. Lo anterior, expresado en términos porcentuales, indica que la tasa de éxito de los aspirantes varones es del 49.05%, en tanto que la de las mujeres es del 44.56%

Respecto al tipo de cargo por el que aspiran, se tienen las cifras siguientes:

**REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES
ASPIRANTES REGISTRADOS POR TIPO DE CARGO**

Cargo	Aspirantes	Renuncias	Negativa por incumplimiento de requisitos relativos al porcentaje	Registrados	Porcentaje de éxito en el registro
Gubernatura/Jefatura de Gobierno	107	10	61	35	32.71%
Diputaciones	915	64	538	322	35.19%
Presidencia Municipal/Alcaldía	1197	49	354	809	67.59%
Total	2219	123	953	1166	52.55%

Los resultados concentrados son los siguientes:

- De un total de 107 aspirantes a los cargos de titular del ejecutivo local, 35 obtuvieron el registro, lo que implica una tasa de éxito apenas del 32.71%.
- Por su parte, de 915 aspirantes que buscaron el registro a diputaciones locales, lo obtuvieron 322 casos, para un porcentaje de éxito pobremente del 35.19%.
- Finalmente, de 1,197 aspirantes a las presidencias municipales, alcanzaron el registro 809 casos, o sea una tasa positiva del 67.59%.

Estas cifras muestran, por una parte, una marcada tendencia a que, en los casos de las presidencias municipales, los cuales por cierto constituyen el nivel de gobierno que no se ocupa de marcar las directrices nacionales sino tienen una influencia estrictamente local, los aspirantes a candidaturas independientes tienen una mayor probabilidad de obtener el registro de la candidatura independiente, en comparación con los que buscan diputaciones locales o gubernaturas, destacando que en estos últimos casos, en cambio, se ocupan de expedir las leyes y de desarrollar las labores administrativas de mayor impacto en toda la entidad federativa.

En este contexto, el promedio final de los 3 casos antes precisados, es que sólo consigue su registro un 52.55%, en tanto que el 47.45% no lo logra, debido principalmente, al incumplimiento del requisito de comprobar un porcentaje de

respaldo ciudadano, lo cual evidencia la magnitud de su efecto inhibitorio y perjudicial en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en la vía de las candidaturas independientes.

Adicionalmente, en el mismo periodo de 2013 a 2018, de un total de 1,166 candidaturas independientes registradas que llegaron al día de la elección, finalmente también se observa que ganaron sus respectivas elecciones un total de 41 casos, distribuidos entre 39 hombres y 2 mujeres, lo que significa que el 3.89% de los hombres ganó su elección, mientras que de las mujeres únicamente sólo el 1.3% logró ese objetivo.

En suma, como se puede constatar, el requisito consistente en exigir un porcentaje de respaldo ciudadano para obtener el registro de una candidatura independiente, se erige en un obstáculo que ha afectado significativamente y en diferentes grados, el ejercicio del derecho al sufragio pasivo de las ciudadanas y los ciudadanos, dadas las actuales condiciones de su regulación en México.

5.3 Control de la validez convencional del requisito relativo a exigir un porcentaje de respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes

Explicado todo lo anterior, cobra suma importancia en el presente apartado, que al exponer las consideraciones del caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, cuya relevancia radica en que se le estima el paradigma en materia de candidaturas independientes en el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que las regulaciones que limiten los derechos a votar y ser votado, para ser convencionalmente válidas, deben superar el test de proporcionalidad (*Supra*, apartado 3.2.1).

Sobre ese particular, la Corte Interamericana enfatizó que la facultad de los Estados para regular o restringir los derechos, entre éstos, el derecho a ser votado, no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional conforme a determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima. Al resolver el caso mencionado, realizó una valoración en abstracto

respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite; dicha valoración entonces dependería de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos (*supra*, apartado 3.2.1).

En nuestro concepto, las reformas legales que sucedieron a la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, así como las sentencias dictadas por los tribunales constitucionales, aportan información relevante sobre el modo como se ha regulado e interpretado las disposiciones fundamentales en materia de candidaturas independientes en México. En consecuencia, de los criterios resultantes de la suma de tales leyes más sus sentencias, es posible realizar el análisis de su convencionalidad mediante la aplicación del test de proporcionalidad reconocido por el sistema interamericano de derechos humanos.

Dicho medio de control es, además de todo lo que se ha explicado en esta investigación de suma utilidad, porque el análisis de proporcionalidad, a partir de su aplicación extensa en el ámbito judicial alemán, "...ha producido un conjunto relativamente detallado de prescripciones acerca de cómo se deben comportar los legisladores y los administradores si quieren ejercer su autoridad legítimamente..." (Stone Sweet y Matthews, 2013, pp. 80–81) y podrá contribuir a fijar criterios y parámetros para la regulación de los temas materia de la presente investigación.

Ahora bien, sentado lo anterior y siguiendo la resolución del caso *Castañeda Gutman vs México*, se precisa que si bien el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni impone una modalidad específica para el ejercicio del derecho a ser votado, lo cierto es que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación general No. 25, respecto de las limitaciones al derecho a ser elegido, señaló lo siguiente:

[e]l derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. 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 [...].

Sobre el particular, se observa que la Corte Interamericana aludiendo al Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoce que, si bien existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales atendiendo al desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados, lo cierto es que ha enfatizado la necesidad de evaluar la legislación electoral a la luz de la evolución del país correspondiente.

Igualmente, la Corte Interamericana ha expresado, que el sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado, ya que la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

Precisamente, sobre el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha dicho que debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar el párrafo 2 de manera aislada, ni tampoco es posible ignorar el resto de los preceptos de la Convención o los principios básicos que la inspiran para interpretar dicha norma.

Justamente, el artículo 23 de la Convención Americana se refiere a los derechos de los ciudadanos y reconoce derechos que se ejercen por cada individuo en particular. El párrafo 1 de dicho artículo reconoce a todos los ciudadanos los derechos: 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 la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por su parte, la Corte Interamericana ha expresado que el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único, de acuerdo con la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales, evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables dice la Corte Interamericana, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.

Además, la propia Corte ha dictado que el artículo 23 convencional impone al Estado ciertas obligaciones específicas. Desde el momento en que el artículo 23.1 establece que el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos puede ejercerse directamente o por medio de representantes libremente elegidos, se impone al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).

Esa obligación positiva, ha dicho la Corte Interamericana, consiste en el diseño de un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos. En efecto, para que los derechos políticos puedan ser ejercidos, la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones que van más allá de aquellas que se relacionan con ciertos límites del Estado para restringir esos derechos, establecidos en el artículo 23.2 de la Convención. Los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

Conforme a ese contexto, el Estado mexicano, en consecuencia, no sólo tiene la obligación general establecida en el artículo 1 de la Convención de garantizar el goce de los derechos, sino que tiene directrices específicas para el cumplimiento de su obligación. El sistema electoral que los Estados establezcan, sigue diciendo la Corte Interamericana, de acuerdo a la Convención Americana debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Hay aquí, por lo tanto, un mandato específico al Estado en relación con la modalidad que debe escoger para cumplir con su obligación general de “garantizar” el goce de los derechos establecida en el artículo 1 de la Convención, cumplimiento que, como lo dice en forma general el artículo 1.1, no debe ser discriminatorio.

Además, la Corte Interamericana, en el ámbito de los derechos políticos, explica que la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que “no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza

inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible”.

Con apoyo en esas bases establecidas por la Corte Interamericana, se debe guiar el estudio del presente caso, que se refiere a la manera cómo México diseñó el sistema de registro de las candidaturas independientes, al exigir bajo cualquier caso, el cumplimiento del requisito de respaldo ciudadano. Consecuentemente, se debe examinar si ese aspecto vinculado a la organización y reglamentación del proceso electoral, tal como se ha justificado reiteradamente por los tribunales constitucionales, implica una restricción indebida al derecho humano a ser elegido consagrado en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

5.3.1 Examen del subprincipio de fin legítimo

No pasa inadvertido, que el ilustre jurista alemán Robert Alexy considera que no debe incluirse en el test de proporcionalidad el establecimiento de un fin legítimo o propósito apropiado, porque todos los requisitos enunciados en dicho fin ya están considerados en el nivel de la proporcionalidad en sentido estricto y ello implica que se viole el requerimiento de la racionalidad formal en la ponderación, porque superpone un factor con los otros (Alexy, 2017, p. 35).

Sin embargo, el presente estudio prescindirá de dicho debate, porque el fin legítimo ha formado parte de los análisis de proporcionalidad practicados tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por

lo que resulta útil para fijar con precisión, cuál es el bien público que se resguarda con la normativa a examinar.

Al respecto, conviene recordar que en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, la Corte Interamericana sostuvo, a propósito del examen del precepto legal que entonces reservaba las candidaturas a los partidos políticos, que la norma tenía como *finalidad* "...organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y de manera eficaz...", lo cual resultaba esencial para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado en elecciones periódicas y auténticas (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008, para. 183).

Por su parte, en las sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la constante fue identificar el fin legítimo de la regulación sometida a su consideración, con la circunstancia de asegurar que el ciudadano que aspira a registrarse como candidato independiente cuente con parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social y que, por ende, su candidatura goza de viabilidad.

Ahora bien, conforme se adelantó en el primer apartado de este capítulo, no puede compartirse el criterio de identificar un *fin legítimo* con la idea de que cualquier aspirante debe demostrar que posee cierta "popularidad", "simpatía", "base social" o "capital político" para poder acceder a una candidatura independiente, porque se concluye, que ello violenta el postulado republicano del principio de igualdad entre las y los ciudadanos, ya que presupone que unos se encuentran en una categoría superior a otros, frente a la posibilidad de acceder a un cargo de elección popular.

La aceptación implícita de esta idea como fin legítimo, contraviene la tesis republicana de la igualdad esencial de toda la ciudadanía, porque la asemeja al voto censitario o capacitario, figuras que condicionan el ejercicio pleno de los derechos políticos a la posesión de cierta capacidad económica o determinada instrucción, pero trocadas ahora en la condición de ser titular de un "capital político" expresado en el apoyo o respaldo previo de un porcentaje determinado de ciudadanos.

Además, mientras respecto al sufragio activo se afirma que éste cuenta con las características de ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, resultaría sumamente cuestionable siquiera que se pudiera dejar entrever, que el sufragio pasivo no cuenta, a excepción de la secrecía que por obvias razones no le aplica, de las demás cualidades que conforman el derecho al sufragio en el contexto de la sociedad democrática que describe la Carta Democrática Interamericana. Aceptar que el sufragio pasivo no tiene tales rasgos de universalidad, implica por decir lo menos, la potencial presencia de un sistema aristocrático y, por ende, de un evidente retroceso de la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en abierta contradicción con la definición de democracia también prevista en el artículo 3° constitucional.

Igualmente, no puede ubicarse el *fin legítimo* en la necesidad de evitar la proliferación de candidaturas.

En efecto, no puede considerarse como un fin perseguido por la norma constitucional que, por un lado, se otorgue el derecho a todos los ciudadanos y ciudadanas de buscar la elección mediante candidaturas independientes y, por otro, se busque limitarlas en número porque pudieran resultar demasiadas y dificultar la administración de cualquier elección o disminuir las posibilidades de triunfo de los candidatos.

Todo esto puede resolverse, con reglas adecuadas de carácter instrumental, entre las cuales se pueden mencionar, sólo por citar algunas, boletas electorales de mayor tamaño y voto electrónico, además de que la existencia de muchas candidaturas no puede considerarse, *per se*, como un mal a combatir, sino que, al contrario, la esencia de la contienda democrática es presentar a la ciudadanía el mayor número de opciones políticas, para que ésta, con la mayor libertad posible, pueda votar por la que estime más conveniente; es al electorado al que, en última instancia, le correspondería sancionar con su voto las distintas candidaturas.

Debe considerarse entonces, que el *fin legítimo* se encuentra, retomando lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el objetivo

esencial de la reforma constitucional del año 2012, que no fue otro que permitir a la ciudadanía el acceso al registro de candidaturas por una vía distinta a los partidos políticos, en condiciones de igualdad y de una manera eficaz, lo cual resulta acorde con el pensamiento del neo-republicanismo al que se ha hecho referencia con anterioridad.

La adopción de este postulado como *fin legítimo* de la norma constitucional que restableció el derecho de las y los ciudadanos a postularse de manera independiente, cambia radicalmente el enfoque que debe regir a la regulación que debe producirse, pues implica abandonar la óptica de la reglamentación como restricción al ejercicio de un derecho, para sustituirlo por otro en el que se ponga en el centro el derecho humano y la libertad civil a ser votado y, alrededor de éste, se construyan reglas que permitan su ejercicio en condiciones de igualdad y eficacia.

Resulta significativo precisar, que este posicionamiento hace un lado también la invocada necesidad de evitar la proliferación de candidaturas como fin a alcanzar con la reglamentación respectiva, pues aun suponiendo que un mayor número de aquéllas pudiera acarrear dificultades de organización electoral, no por ello puede suponerse y adelantarse el descarrilamiento de los comicios, sino que tendría que asumirse que las autoridades electorales tienen la capacidad de manejarlo con eficiencia, sea cual sea el número de candidaturas y que los recursos destinados a apoyarlas pueden distribuirse en forma equitativa entre todos los participantes, según las disposiciones jurídicas que se aprueben al respecto.

No existe, además, algún precedente nacional en el que se haya considerado a la limitación de candidaturas como un fin legítimo a perseguir.

Ciertamente, como ya se explicó con anterioridad, en el caso de los partidos políticos, el porcentaje de ciudadanos que deben estar afiliados equivalente al 0.26% del padrón electoral, implica la posibilidad de que sean muchas asociaciones las que alcancen ese umbral, a saber, potencialmente, hasta 384 partidos políticos nacionales y que, eventualmente, a todas se les tendría que otorgar el carácter de partido político, sin que pudiera establecerse, *prima facie*, un número máximo, pues resultaría contrario al principio de igualdad así como del derecho de asociación

política, negar el registro a una asociación que satisfizo el requisito numérico con el argumento de que ya hay demasiados partidos políticos nacionales registrados.

Además, resulta opinable y hasta contrario al principio de igualdad, exigir a los aspirantes a candidaturas independientes que demuestren por adelantado un “capital político” respecto a la elección en la que pretenden participar, cuando ello no se requiere a las candidaturas postuladas por los partidos políticos.

En efecto, en tanto la base de afiliados de los partidos políticos se exige para obtener y conservar su registro con ese carácter, específicamente, en ejercicio del derecho de asociación política, es sabido que, en un número importante de casos, las postulaciones que finalmente realizan los partidos políticos, no cuentan con ese “capital político” ya que se definen por los órganos cupulares e, incluso, con importantes inconformidades dentro de la propia base militante de los respectivos institutos políticos, al imponerse con bastante frecuencia, los intereses de los órganos partidarios de decisión por encima de los procesos democráticos internos realizados para la selección de sus candidaturas.

También debe considerarse, que los procesos electorales están diseñados, precisamente, para que dentro de los plazos establecidos en la ley, las y los candidatos puedan dar a conocer sus propuestas entre la ciudadanía a fin de obtener el voto popular; en ese sentido, exigir a quienes aspiran a registrarse bajo candidaturas independientes que demuestren tener un número de seguidores como condición para la obtención de la candidatura, presupone que deban realizar una actividad previa de proselitismo, lo cual podría afectar al principio de equidad en la contienda, para poder estar en situación de ser conocido por la ciudadanía, más aún, cuando en adición se le exige que los apoyos ciudadanos provengan de un número mínimo de circunscripciones electorales.

En suma, se concluye entonces que la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 persigue un fin legítimo, en tanto éste se considere como la instauración de las candidaturas independientes en condiciones de igualdad con las

candidaturas postuladas por los partidos políticos y garantizando la adecuada organización de los comicios.

5.3.2 Examen del subprincipio de idoneidad

De acuerdo con lo expresado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el test de proporcionalidad, conforme al subprincipio de idoneidad, se debe verificar si la norma tiende a alcanzar, en algún grado, los fines perseguidos por el legislador.

Si la finalidad perseguida por el poder reformador de la Constitución fue la de permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho a ser votados mediante candidaturas independientes, en condiciones de igualdad respecto de los demás actores políticos —partidos políticos y sus candidatos— y con eficacia, entendida como la circunstancia en la que el Estado organiza elecciones libres, auténticas y periódicas, puede afirmarse que la reforma constitucional, en sí misma, no fue idónea, en tanto que implicó un déficit normativo deontológico que abrió la puerta a una legislación altamente restrictiva que es contraria al objetivo principal de la propia reforma constitucional.

Efectivamente, conforme se ha venido explicando, la reforma constitucional se concretó a reconocer el derecho de toda ciudadana y ciudadano a ser registrado por la vía de las candidaturas independientes a cualquier cargo de elección popular y, dejó al poder legislativo ordinario el establecimiento de los *requisitos, condiciones y términos* a los que quedaría sujeto el ejercicio de ese derecho, sin formular principio, límite o directriz que orientaran la actuación del legislador para hacer posibles y, sobre todo, accesibles a la ciudadanía, las candidaturas independientes.

La remisión a lo que dispusieran las legislaturas en sus respectivos ámbitos de competencia, dejó abierta la puerta a una generación de disposiciones de carácter netamente restrictivo, lo cual quedó convalidado por los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales constitucionales que, por diversas razones, **antepusieron la libertad configurativa de las legislaturas y la preocupación, a nuestro parecer mal abordada, de que la organización de las elecciones**

colapsara debido a su elevado número, por sobre la necesidad de dar viabilidad a las candidaturas independientes.

Sobre el particular, se considera que si bien ambas razones esgrimidas por el Alto Tribunal, en principio, pueden resultar razonables y plausibles, lo cierto es que la regulación debió condicionar el acceso al registro de las candidaturas independientes, teniendo como fórmula, **la medida en que esto se requiera o necesite**, esto es, conforme a grados o niveles de accesibilidad, dependiendo precisamente, de la cantidad de ciudadanía que tuviera el interés de participar políticamente bajo una candidatura independiente.

Esto es así, ya que para empezar, es el propio sistema electoral el que coadyuva a contener el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en esta vía, por ejemplo, cuando hace coincidir en una misma jornada electoral, tal como ocurrió en el año 2018, diferentes elecciones a diversos cargos de elección popular, en donde existieron casos como en el Estado de Yucatán, en el que se renovaron simultáneamente y en la misma data, la Presidencia de la República, senadores, diputados federales, Gobernador, diputaciones locales y ayuntamientos.

Ciertamente, se observa que el artículo 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, ni tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados, de los municipios o del Distrito Federal. En ese supuesto se indica que, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

En este orden de ideas, el poder reformador de la Constitución, de acuerdo con el subprincipio de *idoneidad*, **al tratarse de un derecho humano vinculado con nuestro régimen republicano y democrático, claramente dominado por un sistema de partidos políticos**, debió deontológicamente incluir en la norma constitucional, las bases, principios, directrices o límites a que debía sujetarse el legislador ordinario para la regulación de las candidaturas independientes, a fin de

que las reglas permitieran el acceso de la ciudadanía y, a la vez, se garantizara que éste se diera en condiciones de igualdad y eficacia.

Agotada esa etapa de diseño constitucional y legal, si lo anterior no se hacía, se considera que entonces correspondía a los máximos intérpretes de la Ley Fundamental dotarla de ese contenido al verificar el subprincipio de *idoneidad*, previo reconocimiento de que se trataba de un derecho humano de especial relevancia para nuestro régimen republicano y democrático, en el contexto de un régimen político claramente dominado por un sistema de partidos políticos y, en el que la ciudadanía, no obstante tratarse de la principal destinataria, carece de la legitimación necesaria para plantear un examen abstracto de constitucionalidad.

Incluso, se pudo examinar la posibilidad de que con motivo de ese control de validez se combinaran las cualidades y potencias del de constitucionalidad junto con el de convencionalidad. Como consecuencia, se estima que los tribunales debieron abstraer del sistema jurídico los principios o las directrices a que debía sujetarse el legislador ordinario para la regulación de las candidaturas independientes, con el propósito de que las reglas permitieran el acceso de la ciudadanía y, a la vez, se garantizara que dicha participación política se diera en condiciones de igualdad y eficacia.

Por lo previamente explicado, en apartado posterior se explorarán algunas directrices que sería necesario incluir para perfilar un sistema normativo que también cumpla con el subprincipio del *fin legítimo* antes apuntado.

5.3.3 Examen del subprincipio de necesidad

El subprincipio de necesidad implica, conforme lo señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, si esas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho afectado.

5.3.3.1 Porcentaje de respaldo ciudadano

En el caso en estudio, la afectación se encuentra dirigida al ejercicio del derecho a postularse mediante una candidatura independiente a cualquier cargo de elección popular y, consiste en que a través de la determinación de autorizar al legislador secundario para que legislara sobre los *requisitos, condiciones y términos* que los aspirantes deben reunir, se permitió y, posteriormente, se validó la expedición de diversas normas que restringen en forma importante el ejercicio de ese derecho, a pesar de existir diversas alternativas menos invasivas o restrictivas del ejercicio de ese derecho humano.

Ahora bien, con base en el grado de intensidad en la intervención del derecho humano al sufragio pasivo, se concluye que éste es elevado, porque la legislación así producida parte de la premisa inexacta, de que es la ciudadana o el ciudadano el que debe demostrar que reúne el requisito de un “capital político” para que se le otorgue la candidatura, **de tal manera que parte de una situación en la que el derecho se encuentra totalmente restringido y solamente se permite acceder a aquél mediante la satisfacción plena del requisito aquí examinado.**

Esto es, la afectación al derecho no es de menor intensidad porque no se trata de una disminución, sino de una prohibición absoluta, en tanto la ciudadana o ciudadano no tiene derecho alguno hasta que demuestra fehacientemente que ha superado las barreras que han sido previstas para que acceda al ejercicio de aquél derecho.

No debe perderse de vista, que la generación de todas las restricciones se encuentra sustentada en la idea de que el valor a proteger es la viabilidad de las elecciones, sobre la cual se afirma, sería trastocada en caso de que fuera excesivo el número de las candidaturas independientes.

Desde luego, esta afirmación de descarrilamiento carece de rigor científico porque no hay elemento alguno que avale que las elecciones pudieran verse afectadas severamente, en caso de presentarse un número elevado de candidaturas independientes. Esto es así, dado que no existe estudio alguno que

explique y justifique cuál sería el número máximo de candidaturas independientes que podría soportar cada elección que forma parte del sistema comicial mexicano; sin que ello, además, genere preocupación alguna, en caso de que esto fuera provocado por el sistema de partidos políticos, tal como ya se explicó con anterioridad.

Además, la circunstancia de que se presentaran muchas candidaturas carece de relevancia, porque a final de cuentas, en un sistema de mayoría relativa como es el que priva en México para todos los cargos de elección popular, no reviste importancia el número o el porcentaje de votos que obtenga quien gane la elección; incluso, de presentarse con frecuencia un número importante de candidaturas acompañado de la fragmentación de la votación que pusiera en duda la legitimidad del electo dada la mayoría que obtuviera en su favor, el legislador podría implementar otros mecanismos que no afectaran el derecho a acceder a las candidaturas independientes, tal como puede ser la segunda vuelta, a fin de resolver esa problemática en particular.

Por tanto, aun adoptando el punto de vista de que fuera relevante evitar la proliferación de candidaturas independientes para mantener un cierto grado de eficacia en las elecciones, es evidente que, si se trata de requisitos que pueden ser o no establecidos, siempre se tendrá la posibilidad de no imponerlos o de imponerlos en menor grado para causar una afectación más atemperada al derecho humano que está en juego. Criterio que, coincidentemente, se desprende del sistema interamericano de derechos humanos y de lo también mandado por nuestra Constitución Federal.

Justamente, si la primera intención es establecer un 3% de apoyos de ciudadanos como requisito básico para acceder a la candidatura, existe la posibilidad de disminuir esa cantidad, como lo han hecho varias legislaturas, y la disminución, por sí misma, implicará una intervención de menor intensidad en el derecho a ser votado, pues es claro que al ceder en la magnitud de ese requisito, se amplían las posibilidades del aspirante y siempre será posible disminuir la

intensidad de la intervención hasta llegar, incluso, a la situación ideal en que no se requiera porcentaje alguno.

El asunto a dilucidar, entonces, no es determinar si es mejor establecer un porcentaje más bajo o incluso no establecer alguno, sino demostrar fehacientemente que el establecimiento de dicho porcentaje obedece a un *fin legítimo* y, en nuestro concepto, no hay mejor manera de potenciar ese derecho que implantando, precisamente, cuándo, cuáles y cómo operarán esos porcentajes, aunque se insiste, como se trata de números, siempre es posible encontrar una mejor opción para los intereses de los aspirantes.

Como consecuencia, si de lo que se trata es de establecer un umbral mínimo, existe la opción ya mencionada varias veces a lo largo de esta investigación de establecer el 1% de respaldos ciudadanos, acorde a la recomendación de la Comisión de Venecia, que si bien no es un instrumento obligatorio por no ser un tratado celebrado y aprobado con las formalidades previstas en la Constitución General de la República, sí constituye un referente sumamente relevante, ya que en la mayoría de los casos de las entidades federativas, es un porcentaje que interfiere en un menor grado, en el derecho humano de los aspirantes.

5.3.3.2 Distribución del apoyo

Ahora bien, por lo que se refiere a la distribución del apoyo en un número mínimo de unidades territoriales, es nuestra convicción que en forma evidente que dicha exigencia no obedece a alguna finalidad que abone a la igualdad y eficacia de las elecciones, ya que ni siquiera está relacionado con algún elemento asociado a la posesión de una base social de apoyo; simplemente constituye un obstáculo para la acreditación de los respaldos requeridos a los aspirantes.

En efecto, si se parte de la idea de que las elecciones son ganadas conforme al principio de mayoría relativa por quien haya obtenido el mayor número de votos, independientemente que éstos se hayan concentrado en una sola sección, distrito o área, entonces no existe razón objetiva alguna para exigir una determinada

distribución de los apoyos a la candidatura, porque en todo caso, de lo que se trata es de que el aspirante cuente con una base de apoyos ciudadanos que demuestren que está en capacidad de competir en la elección, pero ésta no se define en función de la concentración de votos, ni tampoco está supeditada a que la candidatura tenga un cierto grado de representatividad en todo el territorio de la circunscripción en la que pretende ser registrado.

Dicho requisito se manifiesta todavía más innecesario. cuando la exigencia implica un número elevado de unidades territoriales en los que debe cumplirse la distribución, como cuando se solicita que sea en dos terceras partes del total de las secciones o en la totalidad de los distritos electorales, pues mientras más amplia es la base territorial a la que debe sujetarse la distribución, se considera que crece geométricamente la posibilidad de incumplimiento del requisito, al grado de que cuando se ha requerido en la totalidad de las unidades territoriales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez de la norma correspondiente (acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas, del Estado de Quintana Roo).

Aún en los casos en que ese requisito aparece como menos estricto, a saber, el previsto en la Ciudad de México que exige que los apoyos se distribuyan en el 35% de las demarcaciones territoriales de la entidad para el caso de la elección de Jefe de Gobierno, resulta ser una carga adicional, porque obliga al interesado a incrementar los recursos que tiene a su disposición, los cuales provienen de aportaciones privadas en la etapa de recolección de apoyo ciudadano, sin que el hecho de cumplir con la distribución reporte una mejoría en la calidad de los apoyos.

Esto es así, ya que si bien el criterio de distribución de afiliaciones se exige a las asociaciones que aspiran a obtener su registro como partido político nacional o estatal, porque éstos pretenden participar políticamente mediante la postulación de candidaturas en los ámbitos que autorice la calidad de su registro, lo cierto es que esto no guarda conexión alguna con la pretensión del aspirante a obtener el registro a una candidatura independiente, habida cuenta que esa pretensión se circunscribe a un cargo de elección popular específico.

Ciertamente, de cualquier manera, los apoyos que logre recabar el aspirante a una candidatura, tienen el mismo valor independientemente de la demarcación territorial en que hayan sido obtenidos y, en contraparte, a medida que se exige que los apoyos provengan de más áreas geográficas, se incrementa el riesgo de incumplimiento, no obstante que se obtengan con exceso los respaldos requeridos. En consecuencia, cualquier norma que establezca un criterio de distribución de los apoyos no supera el principio de necesidad y, en consecuencia, debe ser expulsada del sistema jurídico.

De hecho, en el caso de la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas, la Suprema Corte declaró la invalidez de la norma del Estado de Quintana Roo que establecía una distribución del porcentaje de apoyos en la totalidad de los distritos de esa entidad federativa y sostuvo que “los requisitos de representatividad deben encaminarse a demostrar que existe un apoyo popular mínimo y no propiamente una presencia en todos los distritos electorales”, con lo que se delinea que la representatividad no abona a demostrar la presencia efectiva y sí, en cambio, constituye una barrera adicional que dificulta aún más el acceso a las candidaturas independientes.

5.3.3.3 Plazos

Por otra parte, en lo relativo a los plazos para recabar los apoyos, dado que la constante ha sido validarlos únicamente a la luz de su vinculación con el procedimiento electoral al que se encuentran referidos, conforme al subprincipio de necesidad es obligatorio revisar si no existe un medio menos intrusivo que sería el de ampliarlos lo más posible, a fin de que, sin afectar a las demás etapas del proceso electoral, pueda potenciarse el ejercicio del derecho humano a ser votado en la modalidad de las candidaturas independientes.

En este contexto, se considera que en los casos en que se requiera el cumplimiento de un porcentaje de respaldos ciudadanos, los plazos deberán quedar establecidos siempre con la mayor amplitud posible, de modo que nunca podrán ser inferiores a los periodos de precampaña previstos para el caso de los partidos

políticos, por ser éstos los espacios en los que aquéllos seleccionan sus respectivas candidaturas.

Sobre este particular es necesario señalar, además, que los plazos también se convierten en un factor determinante en el cumplimiento del requisito en estudio, ya que en el contexto y curso de una elección, se debe tomar en cuenta que no sólo se deben prever los necesarios para la recolección de los apoyos, sino también los tiempos que resultan indispensables, al menos, para: **(i)** su verificación por parte de la autoridad, **(ii)** dar y desahogar vistas y, **(iii)** reponerlo en caso de mandato legal.

Esto, porque en el curso de los comicios, los tiempos que median entre las etapas de registro de candidaturas y el inicio de las campañas electorales, en la actualidad, son ajustados y lo que se debe privilegiar, es que todas las candidaturas cuenten con el mismo lapso para realizar sus actividades de proselitismo.

5.3.4 Examen del subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto

Ahora bien, la proporcionalidad en sentido estricto, también llamada como ponderación, surge a partir de la figura conocida como “óptimo de Pareto”, la cual significa que cuando dos intereses entran en pugna no es posible beneficiar a uno sin perjudicar al otro y, de acuerdo con lo expresado por Alexy, aplicada a la colisión de principios jurídicos implica que “cuanto más intensa sea la interferencia en un principio, más importante tiene que ser la realización del otro principio” (Alexy, 2002, pp. 30–31).

A efecto de llevar a cabo la ponderación en esta investigación, nuestra propuesta consiste en desarrollar lo que se conoce como “fórmula de peso”, que es el resultado de dividir la intensidad de afectación del principio afectado entre la intensidad de afectación del principio afectante, lo cual se representa en la fórmula siguiente:

$$W_{i,j} = \frac{I_i}{I_j}$$

En donde el resultado representado por W es el peso concreto de los principios en conflicto, I_i representa la intensidad de afectación del principio afectado e I_j la intensidad de afectación del principio afectante. A cada una de estas intensidades se les asigna un valor con progresión geométrica, esto es, 2^0 correspondiendo a la intensidad leve un valor de $2^0 = 1$, a la moderada un valor de $2^1 = 2$ y a la grave un valor de $2^2 = 4$. Si el resultado de la división es mayor a uno, la afectación es desproporcionada y si es menor a 1, la afectación es proporcional.

Dicho lo anterior, conforme a nuestro sistema jurídico, se tiene entonces, por un lado, el principio de respeto al derecho al sufragio pasivo, potencializado en la posibilidad de que todo aspirante tenga acceso a las candidaturas independientes, cuya afectación corresponde a la variable superior I_i .

Por su parte, en la parte baja de la fórmula, correspondiente a I_j tenemos el principio de validez de la elección, caracterizado por la necesidad de que el ejercicio electivo se desarrolle y organice conforme a principios de igualdad y eficacia, traducidos en elecciones libres, periódicas y auténticas.

De ello se sigue, que el nodo central de la cuestión, es la afectación que se realiza al derecho a ser votado a través del establecimiento de restricciones al registro de los aspirantes a candidaturas independientes, justificado en la circunstancia de que una apertura irrestricta generaría una avalancha interminable de aspirantes, que pondría el riesgo la realización de la elección y dificultaría en grado sumo la organización de la elección.

Así, podemos caracterizar a la afectación del derecho a ser votado como **leve** si la naturaleza y magnitud de las restricciones es cuantitativamente menor, **moderada** cuando se encuentra en un punto medio y, **grave** cuando las restricciones son de mayor entidad; en tanto que la afectación al otro principio se caracterizaría como *grave* cuando esté en riesgo la realización misma de la elección, *media* cuando se produzcan afectaciones importantes pero manejables y *leve* cuando las afectaciones pudieran ser menores.

Con el propósito de determinar si la afectación del derecho a ser votado se ubica en un punto menor, moderado o mayor, resulta de utilidad el índice que se elaboró en el apartado precedente, conforme al cual puede señalarse que un índice ubicado:

- por encima de los veinte puntos implica una intervención leve,
- uno ubicado por debajo de veinte y arriba de diez, una intervención media y,
- un índice inferior a diez puntos, como una intervención grave.

Ahora bien, no se advierte que la apertura irrestricta pudiera generar graves perjuicios al proceso electoral, pues aún en el supuesto de que fueran muchos las y los aspirantes y de que, incluso, logran el registro de sus candidaturas independientes, las autoridades electorales están en capacidad de realizar los ajustes necesarios, tanto de índole normativo como logístico para atender la presencia de un mayor número de candidaturas, como por ejemplo, diseñar boletas electorales más grandes o utilizar otra tecnología para ese efecto, ajustar el tiempo disponible en medios de comunicación destinado a las campañas electorales o realizar un reparto de menores cantidades de financiamiento público, operaciones que, en todo caso, afectarían al conjunto de las candidaturas, pero no a la equidad en la contienda o su viabilidad.

Conjuntamente, se sostiene que la presencia de más opciones en las elecciones puede incluso entenderse como un beneficio para los derechos de la ciudadanía que se vería estimulada a participar políticamente, al advertir además una mayor cercanía con la posibilidad de encabezar una candidatura a los poderes públicos, lo cual es acorde a los principios democrático y republicano, que postulan la mayor injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. En consecuencia, se estima que la interferencia en este principio, sería de naturaleza leve.

Acorde con lo anterior, dado que en cualquier caso estaríamos frente a una intervención leve en el principio afectante (viabilidad de la elección) y diversos grados de afectación para el principio afectado (ejercicio del derecho al voto pasivo),

tendríamos para los casos de intervenciones leves (restricciones menores) un resultado en la fórmula de peso igual a 1, que significa un estado neutral; así como resultados de 2 y 4 para las intervenciones medias y graves, lo que implican restricciones desproporcionadas y, por tanto, indebidas en atención a los derechos involucrados en el caso a estudio. Lo anterior se representa matemáticamente en la forma siguiente:

a) Intervención leve en el principio afectado (índice de acceso a la candidatura independiente mayor a 20):

$$W_{i,j} = \frac{I_i}{I_j} = \frac{1}{1} = 1$$

b) Intervención media en el principio afectado (índice menor a 20 y mayor a 10):

$$W_{i,j} = \frac{I_i}{I_j} = \frac{2}{1} = 2$$

c) Intervención grave en el principio afectado (índice menor a 10):

$$W_{i,j} = \frac{I_i}{I_j} = \frac{4}{1} = 4$$

Consecuentemente, estimaríamos que únicamente superan el test de proporcionalidad los modelos que prevén intervenciones mínimas, en tanto que los parámetros requeridos, principalmente porcentaje, distribución y plazo para la obtención de los apoyos, examinados conjuntamente, no constituyan una afectación de carácter superlativo al derecho a ser votado en la modalidad de candidatura independiente.

La conclusión final de esta investigación es, siguiendo la fórmula anotada, que la norma constitucional, legislación electoral y su interpretación, en torno a la exigencia, cualquiera que sea la situación, de acreditar un porcentaje de respaldo ciudadano para el registro de las candidaturas independientes, tampoco supera el

ejercicio de proporcionalidad en sentido estricto, dado que permite una afectación grave no limitada, *prima facie*, al ejercicio del derecho humano al sufragio pasivo en cuanto su titularidad, sin que, en contrapartida pueda comprobarse una afectación relevante a los principios de equidad y eficacia que rigen la organización de los procesos electorales en México.

5.3.5 Conclusión del examen de exigir como requisito, cualquiera que sea el caso, de acreditar un respaldo ciudadano para obtener el registro de una candidatura independiente

De conformidad con todos los razonamientos expresados, esta investigación considera probado que, la exigencia en cualquier caso, de demostrar un respaldo ciudadano como requisito para obtener el registro de una candidatura independiente, establecida por el sistema electoral de México, constituye una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido, previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y, por lo tanto, se constata una violación al artículo 23 de dicho tratado internacional.

5.4 Hacia una nueva generación de bases que deben regir el registro de las candidaturas independientes en México

Se ha confirmado que la regulación para el registro de las candidaturas independientes, al exigir bajo cualquier caso, el cumplimiento de un porcentaje de respaldo ciudadano, es ilegítima.

Esto, debido a que el principal factor fue la delegación sin límite alguno que el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hizo en favor del legislador ordinario, porque ello derivó en modelos legales ampliamente restrictivos de los derechos humanos de la ciudadanía, en lugar de una generación de instrumentos jurídicos nacionales que atemperaran adecuadamente su ejercicio, sobre la cual difícilmente habrá un cambio sustancial en las condiciones que privan, pues ello requeriría de la acción de las fuerzas

políticas que tienen pocos incentivos para mejorar las condiciones en que se accede a las candidaturas independientes.

Frente a este diagnóstico, se impone entonces, como remedio preferente, la modificación al texto del dispositivo constitucional, a fin de alinearlo con el mandato convencional y adecuarlo a una visión que privilegie el acceso de la ciudadanía a las candidaturas independientes, a partir de considerarla como titular del derecho humano a ser votado y estimar que la intervención de las legislaturas locales en la normativa electoral es la que debe sujetarse a los límites que se establezcan en el propio bloque de constitucionalidad.

Cabe señalar que lo antepuesto, no clausura la posibilidad de que cualquiera de los poderes legislativos llevara a cabo una reforma electoral pionera en el sentido de esta propuesta, ya que como se ha señalado con anterioridad, la libertad de configuración legislativa prevista en el artículo 35, fracción II, constitucional, abre ese espacio de acción.

Inclusive, lo anterior tampoco significa la imposibilidad en el sentido de que también podría deducirse por los tribunales constitucionales cúspide, la visión anotada. Empero, se considera que ello requeriría la suma de la presentación de los casos idóneos más la determinación de asumir el control de validez *ex officio* conforme al bloque de constitucionalidad, lo cual además quedaría subordinado, entre otros aspectos, a las condiciones que rigen la aplicabilidad de la jurisprudencia.

En este contexto, estos límites constitucionales, redactados en forma de directrices a las legislaturas estatales, deben orientarse a permitir el acceso pleno de la ciudadanía en condiciones de igualdad a las candidaturas independientes, de tal manera que sólo por excepción y atendiendo a auténticas exigencias de orden público puedan establecerse requisitos, que siempre deberán ser razonables, idóneos y necesarios, atendiendo a las características del derecho humano que se está regulando dentro de un régimen republicano y democrático.

Como eje principal de la propuesta, se postula que no se requerirá exclusivamente el requisito de un porcentaje de respaldo ciudadano y el derecho de acceso directo a la candidatura independiente, cuando solamente sean un candidato y/o una candidata, quienes aspiren a la postulación; ello atendiendo a la idea de maximizar el ejercicio de ese derecho humano y contribuir a potenciar el principio de paridad de géneros, sobre el cual ha quedado ampliamente demostrado que existe una evidente afectación.

Esta propuesta encuentra asidero en la idea de que el derecho a ser votado debe ser concebido como un derecho al que *prima facie* deben tener acceso todas las ciudadanas y todos los ciudadanos en tanto integrantes con igualdad de derechos en el seno de la comunidad política y, en todo caso, el Estado sólo puede intervenir cuando es estrictamente indispensable; ello, a fin de retirar la mayor cantidad de obstáculos al ejercicio de este derecho, en el contexto de una república democrática, en donde el ejercicio de las libertades civiles se considera un valor primordial. Supuesto que, como es posible suponer debido al número máximo de dos candidaturas independientes, en modo alguno afectaría el óptimo desarrollo de la elección correspondiente.

Como consecuencia, se propone que el acceso a las candidaturas independientes, para iniciar, considere a una candidata y un candidato, a fin de favorecer al principio de paridad de géneros, a partir de que, como han dejado constancia las cifras presentadas, es claramente evidente la deficiencia de candidaturas independientes del género femenino, lo cual, si bien puede obedecer también a otros factores que exceden el ámbito de la presente investigación, ello no es óbice para que en un nuevo diseño constitucional de las candidaturas independientes, se considere una medida para resarcir la participación y el acceso de las mujeres a las candidaturas independientes.

Ahora, si fueran varios los aspirantes, entonces aplicaría como requisito exhibir un porcentaje de firmas de apoyo que, en ningún caso, deberá ser superior al 1%, siguiendo la recomendación de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho y, sin que sea exigible distribución alguna de los respaldos obtenidos,

en tanto se ha comprobado que la distribución, para efecto del registro de candidaturas independientes, no encuentra justificación razonable alguna que lo sustente.

Sobre dicho particular debe decirse que, si bien es cierto, este criterio no forma parte del *corpus iuris* en tanto que no figura en un tratado obligatorio para el Estado mexicano, en su carácter de *soft law* ha sido invocado reiteradamente por los tribunales nacionales, por lo que no existe obstáculo alguno para que sea adoptado como límite constitucional a la actuación de las autoridades legislativas, en la idea de potenciar el derecho a ser votado por la vía de las candidaturas independientes.

De igual manera, el número de candidaturas independientes únicamente podrá restringirse, cuando supere al de los partidos políticos con registro en la elección de que se trate, en atención a un principio de equilibrio entre ambas figuras y, en caso de que el número de potenciales candidaturas independientes supere al de los partidos políticos, se otorgará el registro a quienes hayan cumplido primero con los requisitos establecidos, atendiendo al principio general del derecho que indica "*prior in tempore, potior in iure*".

Con relación a los plazos, se estima conveniente proponer que se homologuen a los previstos para las precampañas electorales, sin que en ningún caso sean menores a 30 días, a fin de evitar que se haga nugatorio el ejercicio del derecho mediante la imposición de plazos injustificadamente reducidos.

Ahora, frente a la hipótesis de que ninguno de las y los aspirantes alcance a cumplir el porcentaje mínimo de respaldos, se registrará de cada género, únicamente a quien obtuvo el mayor número de respaldos válidos. Esta medida obedece a dos postulados centrales, el primero, privilegiar al electorado con la participación de opciones políticas ajenas al sistema de partidos políticos y, el segundo, tutelar al máximo posible, el legítimo ejercicio del derecho a ser votado en la vía de las candidaturas independientes.

En cambio, es de estimarse conveniente establecer restricciones cuya lógica se oriente a proteger a la figura de las candidaturas independientes de las actividades de los partidos políticos o de quienes se encuentran ejerciendo el cargo.

Si se parte de la lógica de que las candidaturas independientes pretenden establecer una alternativa efectiva a las candidaturas de partidos políticos, así como permitir a la ciudadanía que no milita en alguno de esos institutos acceder a los cargos de elección popular, entonces deben establecerse normas que impidan a las militancias utilizar estas figuras como alternativa, en demérito de los demás ciudadanos o que quienes ejercen el poder puedan usarlas para favorecer que un familiar los suceda en el cargo. En este orden de ideas, la propuesta sugiere que se prohíba a los militantes de partidos políticos acceder a las candidaturas independientes, a menos que se hayan separado de su militancia con una antelación razonable de tres años al día de la jornada electoral en que desean participar, así como restringir a los familiares hasta del cuarto grado, por consanguinidad o afinidad, de quienes actualmente desempeñen el cargo al que pretendan acceder por vía independiente.

Estas potenciales restricciones se justifican, como *ultima ratio*, en evitar que las candidaturas independientes formen parte de estrategias que tiendan a limitar el número de opciones políticas auténticas por las cuales pueda sufragar el electorado, se reitera, ya sea por adjudicación de quienes no consiguieron, en ese mismo proceso comicial, la postulación a través de un partido político o, por grupos que pretenden controlar durante largos periodos de tiempo el ejercicio del poder político.

Para fortalecer el aparato de registro anteriormente descrito, es necesario que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales cuenten con las atribuciones suficientes, para emitir y resolver, respectivamente y con anterioridad al inicio del proceso comicial, la reglamentación que se aplicará en apoyo de lo mandatado en la Constitución y las leyes correspondientes. Esto resulta indispensable, para que la ciudadanía y las autoridades conozcan, con claridad y oportunidad, la regulación a la que subordinará el registro de las candidaturas independientes. Esto coadyuvará subsidiaria y adicionalmente, ante los casos que

se han detectado, en los que las legislaturas incurren en omisiones legislativas o, cuando las leyes requieran de la reglamentación adicional necesaria que permita alcanzar el objetivo planteado.

Finalmente, se estima conveniente que la reforma constitucional prevea la entrada en vigor en forma inmediata de las nuevas reglas y otorgue un plazo de seis meses para que se hagan las adecuaciones correspondientes, en la inteligencia de que las normas que se opongan a dicha reforma se entenderán desde luego abrogadas y se aplicarán las que prevé directamente la norma constitucional.

Como resultado, las bases que se propone incorporar al texto constitucional, son del tenor siguiente:

*Artículo 35. Son derechos **de la ciudadana y** del ciudadano:*

I.

*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 las ciudadanas y** los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, **ajustándose a las bases siguientes:***

a) En atención al derecho a la igualdad, así como al principio de paridad de géneros, en las boletas electorales de cada elección deberán aparecer, al menos, una candidata independiente y un candidato independiente.

b) Si sólo aspiran al registro a una elección determinada, un candidato y una candidata independientes, no se requerirá de respaldo ciudadano. Sólo se requerirá un porcentaje de respaldo, a partir de que sean dos o más los aspirantes de cada género, al registro correspondiente. Cuando no se cumpla el porcentaje, se registrará de cada género, únicamente a quien obtuvo el mayor número de respaldos válidos.

c) Cuando se requiera un porcentaje de respaldo ciudadano para los cargos federales o locales, éste nunca excederá del 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de octubre al año anterior de la elección. El porcentaje se definirá por cada legislatura, con base en criterios objetivos, razonables y proporcionales con la lista nominal de electores, en tanto el plazo para recabarlos, además, nunca será menor a treinta días ni al previsto para las precampañas electorales.

d) Cuando el independiente que ganó por esa vía decida buscar la reelección con ese mismo carácter, el requisito del respaldo ciudadano se exigirá hasta que el número de aspirantes sea superior a las dos candidaturas de cada género.

e) El requisito del respaldo ciudadano se obtendrá en el ámbito de la elección en la cual se pretenda participar, por lo que no se aplicará factor de distribución o algún otro que dificulte su cumplimiento.

f) La autoridad electoral dispondrá, bajo su más estricta responsabilidad, el mecanismo digital o cualquier otro que facilite, cuando menos, la obtención, verificación y control del respaldo ciudadano.

g) La ciudadanía podrá emitir en cada elección, hasta 2 respaldos por igual número de aspirantes a una determinada elección. Los que excedan de esa cantidad serán inválidos.

h) Sólo se podrá limitar el número de candidaturas independientes en una elección determinada, cuando éstas excedan al número de opciones presentadas por los partidos políticos, el cual no podrá disminuirse por virtud de coaliciones u otras formas de participación política. La fecha en que, por determinación de las autoridades electorales se cumplan los requisitos, definirá los registros que sean procedentes. En los casos en que el número de aspirantes sea impar, el registro corresponderá en su caso, al género femenino.

i) No podrán registrarse en candidatura independiente, a quienes tengan menos de 3 años computados al día de la elección, de haber renunciado a la militancia a un partido político.

j) No podrán registrarse como independientes a una elección, quienes participen bajo cualquier carácter externo, invitado, entre otros, en un procedimiento intrapartidario de selección de candidaturas realizado dentro del mismo proceso comicial.

k) No podrán registrarse en candidaturas independientes a quienes tengan vínculos de parentesco, sanguíneo o por afinidad, hasta el cuarto grado, con las personas que ocupen los puestos a renovarse en el citado proceso comicial.

l) Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales emitirán y resolverán, respectivamente y con anterioridad al inicio del proceso comicial, la reglamentación que se aplicará en apoyo de esta Constitución y las leyes correspondientes.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión y los de las entidades federativas contarán con un plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para hacer las adecuaciones a sus respectivas legislaciones, en cuyo defecto se aplicará directamente este decreto.

TERCERO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES FINALES

Para terminar esta investigación jurídica, con el presente apartado se llega a la meta del recorrido analítico realizado en torno a la validez del requisito con el que en México se ha condicionado el registro de las candidaturas independientes y que se hace consistir, cualquiera que sea el caso, en el cumplimiento de un porcentaje de respaldo ciudadano.

Conforme a lo razonado, se ha confirmado la hipótesis en el sentido de que la legislación electoral emitida en el periodo 2012-2017 tiene un diseño jurídico deficitario, porque afecta indebida y sustancialmente el ejercicio del derecho humano al sufragio pasivo, según los estándares de validez previstos en el sistema interamericano de derechos humanos, ya que las restricciones operan, sin tomar en cuenta, los subprincipios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto, de las mismas, lo que opera en demérito y degradación de esa calidad de ciudadanía.

Esto es así, porque de la revisión crítica de todos los modelos legales mexicanos para la participación política de las candidaturas independientes que se recogen en la presente tesis, se concluye la necesidad de una reconfiguración de rango constitucional, ya sea a través de una reforma o por medio de una nueva interpretación, que respete el núcleo esencial del derecho humano al sufragio pasivo en la vía de las candidaturas independientes, cuya titularidad en una república democrática corresponde a cada ciudadana y ciudadano; y, en donde su ejercicio, por ende, sólo puede ser restringido en la medida en que esto resulte necesario para que el sistema electoral respectivo, funcione adecuadamente.

La importancia de generar un modelo constitucional a seguir, deriva de la revisión crítica a lo largo de los esquemas planeados por las 32 entidades federativas y la Federación, de los cuales se concluye que, en menor o mayor medida, ninguno observa los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, en cuanto a la protección del núcleo esencial de las candidaturas

independientes respecto a las restricciones que condicionan su ejercicio, desde la primera fase de su registro ante las autoridades electorales.

Cualquiera que sea la alternativa que se siga en la reingeniería de las candidaturas independientes, se anticipa que el acompañamiento de una adecuada tutela jurisdiccional resultará fundamental. Es reconocido a nivel internacional, que muchos de los más importantes avances en el Derecho Electoral mexicano provienen de su justicia especializada, cuya información una vez más es particularmente relevante para la elaboración de la presente investigación.

El dictamen final al que se arriba, considera que el adecuado diseño de las candidaturas independientes puede generar mayor confianza de la ciudadanía respecto al sistema político-electoral que opera en nuestra república democrática, favoreciendo una mayor capilaridad social con la presencia de liderazgos independientes a los partidos políticos, capaces de acceder a los cargos de dirección nacional; en esa lógica, se formulan algunas soluciones concretas para fortalecer al sistema de candidaturas independientes, conforme al objetivo de esta investigación, sólo en lo relativo a su fase de registro.

1. La hipótesis del presente trabajo consistió en demostrar que México adolece de un marco jurídico interno adecuado para garantizar la participación política de las candidaturas independientes, ya que la legislación electoral emitida en el periodo 2012-2017 y su correspondiente aplicación a los procesos electorales que tuvieron verificativo en el lapso 2012-2018, evidencian un déficit de validez conforme a los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, al imponer a su ciudadanía, sin la justificación de necesidad e idoneidad adecuados, el requisito de comprobar un porcentaje de respaldo ciudadano para que proceda el registro correspondiente.

Lo anterior cobra especial relevancia, atendiendo a que México coloca en un lugar central a su ciudadanía, en tanto que los artículos 39, 40, 41, 115, 116 y 122 de la Constitución General establecen, en lo que al caso interesa, que todo poder público dimana del pueblo; que es voluntad de este último constituirse en una república

representativa, democrática, laica y federal; y, que la renovación de los poderes legislativos y ejecutivos, así como ayuntamientos y Alcaldías se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Esto revela la importancia de la problemática examinada, al tener que ver con el diseño y subsistencia del propio régimen constitucional sobre el que México ha decidido edificarse.

2. Queda demostrado que la reforma constitucional del año 2012 en que se reconocieron las candidaturas independientes, fue motivada en la intención de incorporarlas a un sistema electoral construido sobre partidos políticos con el propósito de fortalecerlos. Esto se facilitó, al establecerlas genéricamente en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, de la manera siguiente:

Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

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;

Todo lo anterior provocó, entre otros efectos, que las candidaturas independientes no fueran consideradas por sí mismas un fin, sino un medio que beneficiara a los partidos políticos. Esto significa abiertamente valerse de un derecho humano para favorecer a un régimen político con tintes “oligocráticos” o “partidocráticos”. Acorde con esa lógica sumamente discutible, entonces se estimó natural por el legislador que los requisitos para el registro de las candidaturas independientes se asemejaran a los exigidos a los partidos políticos, particularmente, el relativo a contar con un porcentaje de respaldo ciudadano, el cual es claramente similar, al número de afiliaciones que se solicita a estos últimos para su registro; por supuesto, sin tomar en consideración sus diferencias esenciales.

Ciertamente, esta tesis subraya que, en tanto el registro de los partidos políticos obedece al ejercicio directo del derecho humano de asociación política y cuya titularidad corresponde al colectivo interesado y que al conseguirlo adquiere la prerrogativa de postulación de candidaturas, en cambio las candidaturas independientes se tratan de una forma de expresión del derecho humano al sufragio pasivo, cuya titularidad recae en cada ciudadana y ciudadano interesado en participar políticamente, lo cual debe ser materia de especial protección en el contexto de una república democrática y representativa.

3. El examen pormenorizado de este requisito, permite observar que su estructura, de acuerdo con las leyes electorales emitidas consta, al menos, de cinco componentes: **(i)** un porcentaje de respaldo ciudadano referenciado al padrón electoral o al listado nominal de electores; **(ii)** la distribución de ese porcentaje; **(iii)** el plazo para recabarlo; **(iv)** el número de respaldos que puede emitir válidamente cada ciudadana y ciudadano en favor de los distintos aspirantes; y, **(v)** las características que deben tener los respaldos. Se ha podido comprobar que la combinación de estos distintos factores, eleva la dificultad de su cumplimiento, por decir lo menos, en forma aritmética, además de que obliga a la ciudadanía interesada a “demostrar” a las autoridades electorales que es merecedora del ejercicio del sufragio pasivo, cuando en principio, es su titular indiscutible y, por consecuencia, la restricción de su ejercicio, sólo podrá realizarse en la medida en que ello resulte necesario para el adecuado desarrollo de las elecciones.

Como se puede observar, esto impacta directamente en el tipo y calidad de ciudadanía que México prevé para su régimen político.

4. Ahora bien, el control de validez en abstracto desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a la legislación electoral federal y locales que fueron cuestionadas a través de acciones de inconstitucionalidad, arroja como resultado esencial, la justificación del requisito en estudio, a partir de las razones medulares siguientes: **(i)** la libertad de configuración legislativa otorgada por el Constituyente Permanente; **(ii)** la necesidad de limitar el número de candidaturas

independientes a fin de evitar el colapso del sistema electoral; y, **(iii)** la obligación del aspirante de demostrar a la autoridad electoral que cuenta con un índice mínimo de “simpatía” del electorado hacia su potencial postulación. Es importante señalar, que dichos estudios fueron realizados de conformidad con los conceptos de invalidez planteados; los cuales, no obstante que abordaron parcial y segmentadamente este tópico, ocasionaron que el Alto Tribunal lo validara en su integridad.

5. Más tarde, el control de validez concreto con motivo de los medios de impugnación planteados ante los tribunales electorales locales, así como frente a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presenta como resultado que siempre se ha justificado la existencia del requisito anotado, siguiendo los criterios adoptados por el Alto Tribunal. Cabe señalar que, cuando se ha decretado la inaplicación de determinados porcentajes, esto ha sido a partir de considerar: **(i)** que son excesivos, en cuyo defecto se ordenó aplicar el criterio del 1% sugerido por la Comisión de Venecia; **(ii)** que el porcentaje debe referenciarse al listado nominal y no al padrón electoral, por tratarse el primero de un documento más benéfico; y, **(iii)** injustificada la obligación legal de cumplir porcentajes diferenciados más gravosos, así calificados con base en comparaciones realizadas dentro del propio sistema electoral en examen.

6. Ahora bien, todas las mediciones practicadas en esta investigación, confirman los altísimos niveles de rechazo de solicitudes de registro, con base en las actuales regulaciones en materia de candidaturas independientes, específicamente, las derivadas por el incumplimiento del requisito relativo a tener que acreditar un porcentaje de respaldo ciudadano. Como se puede apreciar, las negativas de registro se dieron en contextos electorales en los que incluso, se impidió terminantemente que, al menos, participara una candidatura independiente, lo cual además perjudicó severamente al electorado. Igualmente, se puede observar que los índices de rechazo o negativa de registro a las ciudadanas aspirantes a candidaturas independientes, es mucho más elevado respecto del caso de los

aspirantes hombres. Esto, desde luego, debe generar en el sistema electoral mexicano una alerta que debe ser atendida con la urgencia que el caso amerita.

7. Otro resultado más que debe ser motivo de reflexión, es el que se observa a partir de las enormes diferencias que existen entre las diversas legislaciones electorales emitidas al amparo del federalismo mexicano. Conforme al actual mapa, en tanto la Ciudad de México en un extremo, muestra niveles de regulación cuyos índices de restricción son los más bajos y asequibles, por su parte en el otro extremo, Estado de Tamaulipas exhibe los más altos grados de restricción que dificultan gravemente su ejercicio. En este contexto, dicha evidencia podría configurar, además, una clara violación a los derechos humanos de igualdad y participación política, debido a las marcadas diferencias en la calidad de ciudadanía que existe y se ha tolerado en las entidades federativas de México.

8. Frente a este circuito de control de constitucionalidad que prácticamente ha quedado cerrado, porque arranca con la reforma constitucional del año 2012, que continúa con el conjunto de legislaciones electorales emitidas en el lapso 2012-2017, que sigue con el grupo de acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que se cierra con los pronunciamientos dictados en los medios de impugnación planteados ante los tribunales electorales en torno a la validez o invalidez de tales leyes durante los procedimientos electorales desarrollados en el periodo 2012-2018, se puede afirmar que las candidaturas independientes existen en México, formal pero no sustancialmente, debido a los altos índices de restricción conforme a los cuales se encuentran actualmente reguladas en cuanto a su registro.

Por ello, se tiene la convicción de que el control de convencionalidad practicado conforme al sistema interamericano aplicado en la presente investigación sobre el texto constitucional y su respectiva interpretación, ha permitido en un espacio científico idóneo de análisis y discusión, demostrar las debilidades de ese segmento del sistema electoral mexicano, así como proponer algunas directrices que, legítimamente, podrían regular el acceso a las candidaturas independientes.

9. Con el propósito de fortalecer a la ciudadanía mexicana en el ejercicio de su derecho al sufragio pasivo vía candidatura independiente, los criterios que se propone recuperar a nivel constitucional, ya sea en su texto o a través de una nueva interpretación de la Suprema Corte o del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, por ende, sean observados por la Federación y las entidades federativas, son del tenor siguiente:

*Artículo 35. Son derechos de **la ciudadana y** del ciudadano:*

I.

*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 **las ciudadanas y** los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, **ajustándose a las bases siguientes:***

- a) En atención al derecho a la igualdad, así como al principio de paridad de géneros, en las boletas electorales de cada elección deberán aparecer, al menos, una candidata independiente y un candidato independiente.
- b) Si sólo aspiran al registro a una elección determinada, un candidato y una candidata independientes, no se requerirá de respaldo ciudadano. Sólo se requerirá un porcentaje de respaldo, a partir de que sean dos o más los aspirantes de cada género, al registro correspondiente. Cuando no se cumpla el porcentaje, se registrará de cada género, únicamente a quien obtuvo el mayor número de respaldos válidos.
- c) Cuando se requiera un porcentaje de respaldo ciudadano para los cargos federales o locales, éste nunca excederá del 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de octubre al año anterior de la elección. El porcentaje se definirá por cada legislatura, con base en criterios objetivos, razonables y proporcionales con la lista nominal de electores, en tanto el plazo para recabarlos, además, nunca será menor a treinta días ni al previsto para las precampañas electorales.
- d) Cuando el independiente que ganó por esa vía decida buscar la reelección con ese mismo carácter, el requisito del respaldo

ciudadano se exigirá hasta que el número de aspirantes sea superior a las dos candidaturas de cada género.

- e) El requisito del respaldo ciudadano se obtendrá en el ámbito de la elección en la cual se pretenda participar, por lo que no se aplicará factor de distribución o algún otro que dificulte su cumplimiento.
- f) La autoridad electoral dispondrá, bajo su más estricta responsabilidad, el mecanismo digital o cualquier otro que facilite, cuando menos, la obtención, verificación y control del respaldo ciudadano.
- g) La ciudadanía podrá emitir en cada elección, hasta 2 respaldos por igual número de aspirantes a una determinada elección. Los que excedan de esa cantidad serán inválidos.
- h) Sólo se podrá limitar el número de candidaturas independientes en una elección determinada, cuando éstas excedan al número de opciones presentadas por los partidos políticos, el cual no podrá disminuirse por virtud de coaliciones u otras formas de participación política. La fecha en que, por determinación de las autoridades electorales se cumplan los requisitos, definirá los registros que sean procedentes. En los casos en que el número de aspirantes sea impar, el registro corresponderá en su caso, al género femenino.
- i) No podrán registrarse en candidatura independiente, a quienes tengan menos de 3 años computados al día de la elección, de haber renunciado a la militancia a un partido político.
- j) No podrán registrarse como independientes a una elección, quienes participen bajo cualquier carácter externo, invitado, entre otros, en un procedimiento intrapartidario de selección de candidaturas realizado dentro del mismo proceso comicial.
- k) No podrán registrarse en candidaturas independientes a quienes tengan vínculos de parentesco, sanguíneo o por afinidad, hasta el cuarto grado, con las personas que ocupen los puestos a renovarse en el citado proceso comicial.
- l) Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales emitirán y resolverán, respectivamente y con anterioridad al inicio del proceso comicial, la reglamentación que se aplicará en apoyo de esta Constitución y las leyes correspondientes.

10. Incluso esta solución cobra fuerza, cuando en la actualidad se ha presentado al Poder Legislativo Federal por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el anteproyecto para que sea considerado como un delito electoral en la Ley General aplicable, la falsificación de firmas en el cumplimiento del anotado requisito de respaldo ciudadano. Al respecto, se considera que la referida labor de tipificación debe sujetarse a que, previamente, se regule legítimamente el requisito del respaldo ciudadano de la manera más benéfica y provechosa posible, para quienes tienen el interés de participar políticamente a través del registro de una candidatura independiente, en ejercicio del derecho al sufragio pasivo, del cual se afirma, son sus legítimos titulares.

11. Es importante aclarar, que las candidaturas independientes enfrentan, además del obstáculo que aquí se ha analizado, otros más igualmente importantes que dificultan su participación política en condiciones de igualdad frente a los partidos políticos. Consciente de ese amplio y complejo panorama, esta investigación se concentra en un tema central de ese problemario, convencido de que cada dificultad tendrá que ser objeto de un dictamen y remedio particular, a fin de formular conforme a las ciencias jurídicas, resultados y soluciones adecuadamente justificados, ya que se tiene la plena convicción, de que el diseño de la república democrática que México ha decidido edificar conforme a un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, no debe confiarse únicamente a discursos y voluntades netamente políticas, en ocasiones, ignorantes de su propia importancia.

12. Finalmente, no resta más que expresar nuestra confianza en que este diagnóstico podrá servir, para que México continúe su camino en dirección a consolidar la sociedad democrática que definen la Carta Democrática Interamericana y el Pacto de San José. Una vez más, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos demuestra su valor y relevancia, en esta ocasión, tratándose de la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía de una Nación, que no descansa en sus esfuerzos de igualdad.

APARATO CRÍTICO

- Aguilar Morales, L.M., 2014. Voto que formula el Señor Ministro Luis María Aguilar Morales respecto a la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Agustín, S., 2008. La ciudad de Dios. Porrúa, México.
- Alcántara Machuca, E., 2016. La elección presidencial de 1850: La dinámica de la construcción de candidaturas y la fragmentación política, en: Gantús Inurreta, F.E. (Ed.), Elecciones En El México Del Siglo XIX: Las Prácticas, Historia Política. Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 401–440.
- Alexy, R., 1994. El concepto y la validez del derecho, 1ª ed., Colección estudios alemanes : Grupo “ciencias sociales.” Editorial Gedisa, Barcelona.
- Alexy, R., 2002a. Sobre las relaciones necesarias entre el Derecho y la Moral, en: Derecho y razón práctica, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. Distribuciones Fontamara, México, pp. 35–56.
- Alexy, R., 2002b. Derecho y razón práctica, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. Distribuciones Fontamara, México.
- Alexy, R., 2007. Teoría de la argumentación jurídica, 2ª ed., El derecho y la justicia. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: CEPC, Madrid.
- Alexy, R., 2010. La institucionalización de la justicia. Comares, Granada.
- Alexy, R., 2016. Ponderación, control de constitucionalidad y representación, en: Ibáñez, P.A., Alexy, R. (Coords.), Jueces y ponderación argumentativa. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, pp. 1–18.
- Alexy, R., 2017. ¿Cómo proteger los derechos humanos? Proporcionalidad y racionalidad, in: Argumentación, derechos humanos y justicia. Astrea, S. R. L., Buenos Aires.
- Andrade, E., 2010. Derecho electoral, Colección Textos Jurídicos Universitarios. Oxford University Press, México.
- Aquino, S.T. de, 1861. El gobierno monárquico. Imprenta y librería de D. A. Izquierdo, Sevilla.
- Aragón, M., 2007a. IX. Derecho de sufragio: Principio y función, en: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México.
- Aragón, M., 2007b. X. Derecho electoral: Sufragio activo y pasivo, en: Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica, México.
- Aristóteles, 2002. La política. Ediciones Gernika : Editorial del Valle de México, México.

- Arreola Ayala, A., 2015. Legislación electoral y partidos políticos en la República Mexicana, 1917-1945, Primera edición. ed. INEHRM: TEPJF: TEDF: UNAM, Coordinación de Humanidades, México, D.F.
- Arroyo, I., 2016. Divisiones electorales y representación política: Partidos y Municipios, Atlixco 1820-1835, en: Gantús Inurreta, F.E. (Ed.), Elecciones En El México Del Siglo XIX: Las Prácticas, Historia Política. Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 121–192.
- Ayala Anguiano, A., 2011. La epopeya de México. I, I,.
- Beltrones, M.F., 2010. Intervención en el Pleno del Senado de la República con motivo de la presentación de la iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Berry, C.R., 2014. Elecciones para diputados mexicanos a las Cortes españolas (1810-1822), en: Benson, N.L. (Ed.), México y las Cortes españolas 1810-1822: ocho ensayos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones, México, pp. 109–142.
- Bidart Campos, G.J., 1989. Teoría general de los derechos humanos, 1. ed., Serie G. Estudios doctrinales. Universidad Autónoma de México, México.
- Bobbio, N., 2007. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México.
- Bodin, J., 1997. Los seis libros de la República. Tecnos, Madrid.
- Bogdandy, A. von, 2017. Ius constitutionale commune en América Latina: Aclaración conceptual, en: Bogdandy, A. von, Morales Antoniazzi, M., Ferrer MacGregor, E. (Coords.), Ius constitutionale commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión, Constitucionalismo contemporáneo. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.
- Calderón Hinojosa, F. de J., 2009. Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cámara de Diputados, 2014. Discusión y aprobación del Dictamen del proyecto de decreto que expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario de los Debates LXII Legislatura, Año II, Primer Periodo Extraordinario.
- Cámara de Diputados, 2011. Dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Diario de los Debates LXI Legislatura, Año III, Primer Periodo Ordinario.

- Carbonell, M., 2003. Globalización y derecho: siete tesis, in: Díaz Müller, L.T. (Ed.), Globalización y derechos humanos, Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 1–16.
- Carbonell, M., 2012. La participación política en el Estado constitucional. Miguel Carbonell [Documento WWW]. URL http://www.miguelcarbonell.com/articulos/La_participacion_politica_en_el_estado_constitucional.shtml (consultado: 15.04.18).
- Carré de Malberg, R., 1998. Teoría general del Estado, 2a ed., Fondo de Cultura Económica, México.
- CEENL. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Respuesta a la solicitud de información 02342018. s. f.
- CEEPACSLP. Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Oficio CEEPAC/UIP/004/INF/409-00748818/2018 en respuesta a la solicitud de información 00748818. 10 de octubre de 2018.
- Chevalier, J.J., 1957. Los grandes textos políticos: Desde Maquiavelo a nuestros días., 3a ed., Aguilar, Madrid.
- Cicerón, M.T., 2013. Tratado de la República, 11ª ed., Sepan Cuantos... Porrúa, México.
- Cienfuegos, D., 2017. Transformando el concepto de los derechos humanos a manera de prólogo, en: Derechos Humanos: Su evolución en México en el Siglo XXI. Laguna, Torreón.
- Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2011. Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral. Directrices e informe explicativo. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Jorge Castañeda Gutman (Caso 12.535) contra los Estados Unidos Mexicanos.
- Cueva, M. de la, 1996. La idea del Estado, 5a ed. Fondo de Cultura Económica: Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dahl, R.A., 2009. La poliarquía participación y oposición. Tecnos, Madrid.
- Dalla Via, A.R., 2006. Teoría política y constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.
- Dalla Via, A.R., Graña, E., Sisinni, N., Basterra, M., 1999. Manual de Teoría del Estado y del Gobierno, 1a ed. Fundación Editorial de Belgrano, Argentina.
- Diccionario De La Lengua Española, 2006. Espasa-Calpe, Buenos Aires.
- El Combate, 1876. Completa abstención en la farsa electoral. El Combate.
- El Constitucional, 1867. Nuestra candidatura. El Constitucional.
- Elizaga, L., 1867. Nuestras Candidaturas. El Boletín Republicano.

- Escobar Roca, G., 2005. Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos, Cidode+trama editorial. Trama Editorial, Madrid.
- Escobar y Vega, A., 2010. Intervención en el Pleno del Senado de la República con motivo de la presentación de la iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes federales.
- Escobar y Vega, A., Agundis Arias, F., Menchaca Castellanos, L., Legorreta Ordorica, J., Velasco Coello, M., Orozco Gómez, J., Aguirre Rivero, Á.H., 2010. Iniciativa PVEM.
- Fajardo Morales, Z., 2015. Control de convencionalidad: fundamentos y alcance: especial referencia a México. CNDH, México.
- Ferrajoli, L., 2016. Sobre los derechos fundamentales. Cuest. Const. Rev. Mex. Derecho Const. 113–136.
- Ferrer Mac-Gregor, E. y Pelayo Möller, C. M., 2017. Las obligaciones generales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Deber de respeto, garantía y adecuación de derecho interno). Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM – CNDH, México.
- Ferrer Mac-Gregor, E., Herrera García, A., 2017. La suspensión de derechos humanos y garantías: Una perspectiva de derecho comparado y desde la convención americana sobre derechos humanos, en: Ibarra Palafox, F., Salazar Ugarte, P., Esquivel, G. (Coords.), Cien Ensayos Para El Centenario: Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM, México.
- Fuentes Díaz, V., 1996. Los partidos políticos en México. Porrúa, México.
- Galván Rivera, F., 2011. Derechos políticos del ciudadano. Amparo y desamparo del juicio de amparo., en: El Juicio de Amparo. A 160 Años de La Primera Sentencia, Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México.
- García Ramírez, S., 2011. Reparaciones de fuente internacional por violación a Derechos Humanos (sentido e implicaciones del párrafo tercero del artículo 1° constitucional bajo la reforma de 2011), en: La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma, Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México.
- Gutiérrez Ortiz Mena, A., 2014. Voto particular y concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.
- Häberle, P., 2003. El Estado constitucional. Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México.
- Habermas, J., 1998. Más allá del estado nacional, 2ª. ed., Sección de obras de política y derecho. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- Habermas, J., 2001. El Estado democrático de Derecho. ¿Una unión paradójica de principios contradictorios? Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época 2, 435–458.
- Habermas, J., 2004. Derechos humanos y soberanía popular: las versiones liberal y republicana, en: Sánchez, L. (Trad.), Nuevas ideas republicanas, Estado y sociedad. Paidós Ibérica, Barcelona, pp. 191–206.
- Hamilton, A., Jay, J., Madison, J., 2010. El federalista., 2ª ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hart, H.L.A., 2011. El concepto de derecho. Abeledo-Perrot, Buenos Aires.
- Hartwig, M., 2017. La "proporcionalidad" en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, en: Bogdandy, A. von, Morales Antoniazzi, M., Ferrer Mac-Gregor, E. (Coords.), *ius constitutionale commune en América Latina: Textos básicos para su comprensión*, Constitucionalismo contemporáneo. Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, pp. 781–791.
- Hauriou, A., 1980. Derecho constitucional e instituciones políticas. Ariel, Barcelona.
- Hegel, G.F.W., 1968. Filosofía del Derecho, 5a ed., Biblioteca Filosófica. Claridad, Buenos Aires.
- Heller, H., 1997. Teoría del estado. Fondo de Cultura Económica, México.
- Hill, R.S., 2014. David Hume, en: Historia de La Filosofía Política. Fondo de Cultura Económica.
- Hobbes, T., 1909. Hobbes's Leviathan (Reprinted from the edition of 1651). Oxford University Press, Gran Bretaña. Versión digital disponible en línea: oll.s3.amazonaws.com/titles/869/0161_Bk.pdf (consultado 19.04.18).
- Hobbes, T., 1982. Leviatán o la materia, forma y poder de una República, eclesiástica y civil. Fondo de Cultura Económica, México.
- Iglesias, J.M., 1892. La cuestión presidencial -en 1876-. Tipografía Literaria de Filomeno Mata, México.
- IEBC. Instituto Electoral de Baja California. Oficio CPPyF/473/2018 en respuesta a la solicitud de información 00911318. 11 de octubre de 2018.
- IECM. Instituto Electoral de la Ciudad de México. Oficio IECM/SE/UT/1378/2018 en respuesta a la solicitud de información 3300000121718. 17 de octubre de 2018.
- IEE Colima. Instituto Electoral del Estado de Colima. Oficio IEEC/SECG-1805/2018 en respuesta a la solicitud de información 310418. 12 de octubre de 2018.
- IEEAGS. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Resolución que emite la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral de Aguascalientes, que determina como procedente la solicitud presentada en fecha cinco de octubre de dos mil dieciocho. UT-R-176/18. 18 de octubre de 2018.

IEEC. Instituto Electoral del Estado de Campeche. Oficio UT/304/2018 en respuesta a la solicitud de información 0100660218. 16 de octubre de 2018.

IEECH. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. Oficio IEE/DEPPPOE/079/2018 en respuesta a la solicitud de información 116792018. 22 de octubre de 2018.

IEEG. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Oficio UT/R486/2018 en respuesta a la solicitud de información del 4 de octubre de 2018. 11 de octubre de 2018.

IEEH. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Oficio emitido en respuesta a la solicitud de información 00766818. 16 de octubre de 2018.

IEEM. Instituto Electoral del Estado de México. Oficio IEEM/SAIMEX-UT/1132/2018 en respuesta a la solicitud de información 01045/IEEM/IP/2018. 18 de octubre de 2018.

IEEN. Instituto Estatal Electoral de Nayarit. Oficio IEEN/UTAI/139/2018 en respuesta a la solicitud de información 00690018. 25 de octubre de 2018.

IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Oficio IEEPCO/UTTAI/156/2018, en atención a la solicitud de información 00813518. 17 de octubre de 2018.

IEES. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. Respuesta a la solicitud de información 01273718. 17 de octubre de 2018. Ihering, R. von, 2003. La lucha por el derecho.

IEPC. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Respuesta a la solicitud de información 00693718. s. f.

IEPCD. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. Oficio IEPC/SE/539818/2018 en respuesta a la solicitud de información 00539818. 5 de octubre de 2018.

IEPCJ. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Oficio IEPC-UTI-PNT-542/2018 en respuesta a la solicitud de información 05052818. 18 de octubre de 2018.

IEPCT. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Unidad de Transparencia. Acuerdo que ordena entregar información en atención a la solicitud de información 01274818. 26 de octubre de 2018.

IEPCY. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. Resolución a la solicitud de información 01027718. 19 de octubre de 2018.

IETAM. Instituto Electoral de Tamaulipas. Oficio en respuesta a la solicitud de información 00582618. 11 de octubre de 2018.

Instituto Electoral de Aguascalientes, 2016a. Acuerdo CG-A-06/16 del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual se emiten los criterios generales y las convocatorias para el registro de candidatos independientes a los cargos de elección popular de Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, diputados por el principio de mayoría relativa, e integrantes

de los ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral local 2015-2016.

Instituto Electoral de Aguascalientes, 2016b. Acuerdo CG-A-07/16 del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, mediante el cual, se emiten las modificaciones a la convocatoria para el registro de candidatos independientes al cargo de elección popular de Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes para el proceso electoral local 2015-2016, así como, se establecen los requisitos para efecto de obtener el registro citado, en cumplimiento a la sentencia recaída a los autos del expediente SUP-JDC-33/2016 y acumulados, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Instituto Electoral del Estado de Campeche, 2017a. Acuerdo CG/19/17 por el que se aprueban los plazos que tendrán vigencia durante el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018.

Instituto Electoral del Estado de Campeche, 2017b. Acuerdo CG/27/17 por el que se expiden los Lineamientos para el registro de candidaturas independientes a cargos de elección popular para el proceso electoral estatal ordinario 2017-2018.

Instituto Federal Electoral, 2012. Informe sobre el estado del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores en respuesta a la solicitud formulada por el Partido Revolucionario Institucional (Atención a las observaciones y resultados de los programas de revisión y verificación). Instituto Federal Electoral. [Documento WWW]. URL <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico&recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Junio/Casillas/estudioGE.pdf> (consultado 13.08.18).

ITE. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Oficio ITE-ATAI-516/2018 en atención a la solicitud de información 00518818. 23 de octubre de 2018.

Jáuregui Frías, L.A., 1990. La mecánica de un pronunciamiento: la disolución del Constituyente de 1842, Universidad Veracruzana. ed.

Jellinek, G., 2000. Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica, México.

José Valenzuela, G., 1992. Legislación electoral mexicana, 1812-1921: cambios y continuidades, 1. ed. ed. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.

Junta Suprema Gubernativa de España e Indias, 1810. Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados de Córtes.

Juvenal, 1876. Editorial. El Monitor Republicano.

Kant, I., 2005. La metafísica de las costumbres. Tecnos, Madrid.

- Kant, I., 2007. Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Pedro M. Rosario Barbosa, San Juan, Puerto Rico.
- Kelsen, H., 1997. Teoría pura del derecho, 9ª ed. Porrúa, México.
- Kelsen, H., 2004. Teoría general del Estado. Ediciones Coyoacán, México.
- Kelsen, H., 2008. Teoría general del Derecho y del Estado. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- León, S., Pérez, G., 1988. De fuerzas políticas y partidos políticos, Colección Folios Universitarios. Plaza y Janés, México.
- Locke, J., 2003. Ensayo sobre el gobierno civil. Editorial del Valle de México: Ediciones Gernika, México, D.F.
- López Calera, N. M., 2000. Introducción a los Derechos Humanos. Comares, España-Granada.
- López de Santa Anna, A., Valencia, G., Paredes y Arrillaga, M., 1841. Bases de Tacubaya.
- Maldonado Venegas, L., 2010. Iniciativa Convergencia.
- Maquiavelo, N., 1971. Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio. Firenze.
- Maquiavelo, N., 1987. El Príncipe. Época, México.
- Montesquieu, 1992. El espíritu de las leyes. Porrúa, México.
- Moranchel Pocaterra, M., 2018. El sistema electoral en México 1823-1824. Revista de la Facultad de Derecho de México 68, 505–548.
- Nedham, M., 2011. The excellencie of a free-state: or the right constitution of a commonwealth, Thomas Hollis library. Liberty Fund, Indianapolis.
- Núñez Jiménez, A., 2010. Intervención en el Pleno del Senado de la República con motivo de la presentación de la iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Núñez Jiménez, A., Navarrete Ruiz, C., Encinas Rodríguez, A., Ramírez Garrido, G., Aureoles Conejo, S., Gómez Álvarez, P., Zambrano Grijalva, J., Jaime Correa, J.L., Monreal Ávila, R., Vázquez González, P., Anaya Gutiérrez, A., Ibarra Pedroza, E., Muñoz Ledo, P., Maldonado Venegas, L., Jiménez León, P., 2010. Iniciativa de decreto por el que se reforman , adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexcianos.
- Núñez, A., 1991. El nuevo sistema electoral mexicano, 1. ed., Colección popular. Fondo de Cultura Económica, México.
- Ollero, A., 2010. Derechos humanos: entre la moral y el derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México.
- OPLE Veracruz. Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz. Oficio OPLEV/UTT/326/2018 en atención a la solicitud de información 02131418. 16 de octubre de 2018.

- Ovejero Lucas, F., 2005. Republicanismo: el lugar de la virtud. *Isegoría* 0, 99–125. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2005.i33.420>
- Ovejero Lucas, F., 2008. Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanismo, 1ª ed., Katz Editores, Madrid ; Buenos Aires.
- Peces-Barba Martínez, G., 1995. Curso de derechos fundamentales: Teoría general. Universidad Carlos III. Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Pérez Corti, J. M., 2008. Derecho de sufragio pasivo: Concepto y caracteres. [Documento WWW]. URL http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/2009_04_19_Derecho_Sufragio_Pasivo_Concepto_Caracteres.pdf (consultado 21.04.18).
- Pettit, P., 2004. Liberalismo y republicanismo, en: Rosler, A. (Trad.), Nuevas ideas republicanas, Estado y sociedad. Paidós Ibérica, Barcelona, pp. 115–136.
- Ponce Alcocer, M.E., 2016. En busca de unos comicios bien consensuados. Clubes y movimientos en torno a la elección presidencial de 1896., en: Gantús Inurreta, F.E. (Ed.), Elecciones En El México Del Siglo XIX: Las Prácticas, Historia Política. Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 207–234.
- Prida, R., 1912. La nueva ley electoral. Observaciones sobre la ley del 19 de diciembre de 1911. Imprenta universal de Andrés Sánchez Juárez, México.
- Rawls, J., 2006. El liberalismo político. Crítica, Barcelona.
- Real Academia Española, 2001. Diccionario de la lengua española. Editorial Espasa Calpe, Madrid.
- Reyes Pastrana, J., 2015. Compendio de disposiciones normativas históricas del Congreso del Estado de México (1824-1914), Electrónica. ed. Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, Estado de México.
- Rivero, Á., 2005. Republicanismo y neo-republicanismo. *Isegoría* 0, 5–17. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2005.i33.416>
- Rousseau, J. J., 2012. El contrato social. Editorial Porrúa, México.
- Sabine, G. H., 1982. Historia de la teoría política. Fondo de Cultura Económica, México.
- Sagüés, N. P., 2015. Nuevas fronteras del control de convencionalidad: El reciclaje del derecho nacional y el control legisferante de convencionalidad, en: Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios En Homenaje a Jorge Carpizo., Estudios Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, pp. 375–384.
- Salazar, P., 2006. La democracia constitucional: una radiografía teórica, Política y derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Sandoval García, M.Á., 2016. La contienda presidencial de 1880 vista desde la Ciudad de México. Un análisis municipal del nivel primario de las elecciones,

- en: Gantús Inurreta, F.E. (Ed.), Elecciones En El México Del Siglo XIX: Las Prácticas, Historia Política. Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 119–154.
- SCJN, 2005b. Versión estenográfica de la sesión del Tribunal Pleno del 8 de agosto de 2005.
- SCJN, 2005c. Versión estenográfica de la sesión del Tribunal Pleno del 16 de agosto de 2005.
- SCJN, 2007a. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 4 de septiembre de dos mil siete.
- SCJN, 2007b. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves 6 de septiembre de dos mil siete.
- SCJN, 2007c. Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 10 de septiembre de dos mil siete.
- Senado de la República, 2007a. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto que reforma los artículos 41, 85, 99, 108, 116 y 122 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates LX Legislatura, Año II, Primer Periodo Ordinario.
- Senado de la República, 2007b. Discusión y aprobación del Dictamen del proyecto que reforma los artículos 41, 85, 99, 108, 116 y 122 y deroga el tercer párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates LX Legislatura, Año II, Primer Periodo Ordinario.
- Senado de la República, 2010a. Enciclopedia Política de México. Senado de la República, México.
- Senado de la República, 2010b. Enciclopedia Política de México. Senado de la República, México.
- Senado de la República, 2010c. Enciclopedia Política de México. Senado de la República, México.
- Senado de la República, 2011a. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Diario de los Debates LXI Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario.
- Senado de la República, 2011b. Discusión y aprobación del dictamen de reforma constitucional en materia de reforma política. Diario de los Debates LXI Legislatura, Año II, Segundo Periodo Ordinario.

- Senado de la República, 2013. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) a la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de candidaturas independientes a nivel local. Diario de los Debates LXI Legislatura, Año I, Primer Periodo Extraordinario.
- Senado de la República, 2014. Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario de los Debates LXII Legislatura, Año II, Periodo Extraordinario.
- Senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, 2014. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General Electoral, se reforma el artículo 50, incisos l) y m) y se adiciona el inciso n) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que presentan las senadoras y los senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República.
- Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 2014. Iniciativa con aval de Grupo por la que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Senadores integrantes del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, 2014. Iniciativa con aval del Grupo Parlamentario de la Revolución Democrática, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Serna, P., Cruz, L.M., 2008. El juicio de ponderación: Reflexiones en torno a su naturaleza, en: La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VI, Interpretación constitucional y jurisdicción electoral, Doctrina Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, pp. 353-367.
- Sidney, A., 1996. Discourses concerning government. Thomas G. West. Versión en línea: <http://oll.libertyfund.org/titles/223> (consultado: 06.05.18).
- Skinner, Q., 1986a. Los fundamentos del pensamiento político moderno. T. I, El Renacimiento. Fondo de Cultura Económica, México D.F.

- Skinner, Q., 1986. Los fundamentos del pensamiento político moderno. T. II, La Reforma. Fondo de Cultura Económica, México.
- Skinner, Q., 2004a. La libertad antes del liberalismo. Taurus : CIDE, México.
- Skinner, Q., 2004b. Las paradojas de la libertad política, en: Lifrieri, V. (Trad.), Nuevas ideas republicanas, Estado y sociedad. Paidós Ibérica, Barcelona, pp. 93–113.
- Soberanes Fernández, J.L., 2012. El primer congreso constituyente mexicano. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional 312–381.
- Stone Sweet, A., Matthews, J.A., 2013. Proporcionalidad y constitucionalismo: un enfoque comparativo global, 1. ed. ed, Teoría jurídica y filosofía del derecho. Univ. Externado de Colombia, Este, Bogotá.
- Suárez Ávila, A. A., 2015. La investigación de violaciones graves a los Derechos Humanos en México, antes y después de la reforma constitucional de 2011, en: Historia y Constitución: Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, México, pp. 463–491.
- Terrazas Salgado, R., 2007. Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México. Ángel Editor, México, D.F.
- Todorov, T., 2014. Los enemigos íntimos de la democracia. Círculo de Lectores : Galaxia Gutenberg. México.
- Torres Mercado, T., 2010. Iniciativa Torres Mercado.
- Universidad Nacional Autónoma de México (Ed.), 2004. Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2a. ed., Serie Doctrina Jurídica. Editorial Porrúa : Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Vanossi, J. R. A., 2002. Estudios de teoría constitucional [Documento WWW]. ISBN 968-36-9776-3. URL <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/208> (consultado 27.04.18).
- Vázquez, D., 2016. Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.
- Venegas De la Torre, Á., 2016. Nuevos mecanismos de representación en los Ayuntamientos, en: Gantús Inurreta, F.E. (Ed.), Elecciones En El México Del Siglo XIX: Las Prácticas, Historia Política. Instituto Mora, Ciudad de México, pp. 229–257.
- Ventura-Robles, M. E., 1996. El valor de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en: Cancado Trindade, A.A. (Ed.), The Modern World of Human Rights/El Mundo Moderno de Los Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

- Villegas Revueltas, S., 2001. La Constitución de 1857 y el golpe de estado de Comonfort. Estudios de historia moderna y contemporánea de México 22, 53–81.
- Weber, M., Winckelmann, J., 1964. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Zagrebelsky, G., 1995. El derecho dúctil: ley, derechos, justicia, Clásicos de la cultura. Editorial Trotta : Comunidad de Madrid, Consejería de Educación y Cultura, Madrid.

Jurisprudencia y tesis relevantes

- Jurisprudencia 4/2016. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 16 y 17.
- Jurisprudencia 16/2016. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 14 y 15.
- Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 51 y 52.
- Jurisprudencia P./J. 4/2013 (10ª). ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de 2013, p. 196.
- Jurisprudencia P./J. 25/2012. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, enero de 2010, p. 20.
- Jurisprudencia P./J. 26/2012. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA

CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, enero de 2010, p. 23.

Jurisprudencia P./J. 20/2013. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN IMPUESTA A LOS CANDIDATOS CIUDADANOS DE PARTICIPAR EN PRECAMPAÑAS ELECTORALES, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y EQUIDAD EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN ELECTORAL DE QUINTANA ROO). Décima Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII, Tomo I, julio de 2013, p. 44.

Jurisprudencia P./J. 11/2016 (11ª.) LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LELOS CONGRESOS. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS. Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 34, septiembre de 2016, p. 52.

Tesis 1ª. CCCXII/2013 (10ª). INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS. Décima Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Libro XXV, octubre de 2013, p. 1052.

Tesis 1ª. CCLXV/2016 (10ª). PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Décima Época. Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 36, noviembre de 2016, p. 902.

Tesis 1ª. CCLXVIII/2016 (10ª). SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Décima Época. Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 36, noviembre de 2016, p. 911.

Tesis 1ª. CCLXX/2016 (10ª). TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Décima Época. Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 36, noviembre de 2016, p. 914.

Tesis 1ª. CCLXXII/2016 (10ª). CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Décima Época. Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 36, noviembre de 2016, p. 894.

- Tesis 1ª. LI/2017 (10ª). REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO VULNERADO QUE SE ORDENE EN EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUYE LA MEDIDA DE REPARACIÓN PRINCIPAL Y CONLLEVA OBLIGACIONES TANTO NEGATIVAS COMO POSITIVAS A CARGO DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. Décima Época. Primera Sala. Tomo I, Libro 42, mayo de 2017, p. 471.
- Tesis 1ª. LIII/2017 (10ª). MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POR REGLA GENERAL NO ES POSIBLE DECRETAR EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO MEDIDAS NO PECUNIARIAS DE SATISFACCIÓN O GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA REPARAR AQUÉLLAS. Décima Época. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Libro 42, mayo de 2017, p. 469.
- Tesis 2ª. CXXVIII/2015 (10ª). RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Décima Época. Segunda Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 24, noviembre de 2015, p. 1299.
- Tesis II/2014. DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 46 y 47.
- Tesis III/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES DESPROPORCIONAL EXIGIR A LOS ASPIRANTES A UNA DIPUTACIÓN LA CAPTURA DE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE LOS RESPALDEN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMÁTICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, páginas 40 y 41.
- Tesis IV/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES EXCESIVO, INNECESARIO Y DESPROPORCIONADO PUBLICAR LA LISTA CON DATOS PERSONALES DE LOS CIUDADANOS QUE APOYEN A UN ASPIRANTE. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, páginas 41 y 42.

- Tesis LVI/2015. CONVENIO DE COALICIÓN. AUN CUANDO SU SUSCRIPCIÓN O MODIFICACIÓN SUSPENDA EL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNO DE PRECANDIDATOS, ES ACORDE A LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 75 y 76.
- Tesis LXVII/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL REQUISITO DE INCLUIR EL DOMICILIO DE LAS PERSONAS EN EL FORMATO DE APOYO CIUDADANO, FALTA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 62, 63 y 64.
- Tesis LXVII/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL REQUISITO DE INCLUIR EL DOMICILIO DE LAS PERSONAS EN EL FORMATO DE APOYO CIUDADANO, FALTA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, Número 17, 2015, páginas 62, 63 y 64.
- Tesis LXXXII/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN VIOLENTA EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, Número 17, 2015, páginas 65 y 66.
- Tesis VIII/2007. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Novena Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007, p. 6.
- Tesis P./J. 130/2007. GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. Nona Época. Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, diciembre de 2017, p. 8.
- Tesis VII/2015. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO A TRAVÉS DE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, Número 16, 2015, páginas 44 y 45.
- Tesis XXI/2016. CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO. Gaceta de

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 74 y 75.

Tesis XXV/2013. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES PROPORCIONAL Y RAZONABLE EXIGIR A LOS ASPIRANTES A DIPUTADOS EL DOS POR CIENTO DE APOYO EN LA DEMARCACIÓN PARA SU REGISTRO (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, Número 13, 2013, páginas 88 y 89.

Tesis XXXIII/2012 LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 11, 2012, páginas 42 y 43.

Tesis XXXIV/2015. ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICADAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE USOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 83 y 84.

Legislación y tratados internacionales

Acta constitutiva de la Nación Mexicana, 1823.

Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 2017. Constitución Política de la Ciudad de México. Gaceta Oficial del Distrito Federal 2–127.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2014. Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal 3–26.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Gaceta Oficial del Distrito Federal 2–233.

Cámara de Diputados, 2011. Dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. Diario de los Debates LXI Legislatura, Año III, Primer Periodo Ordinario.

- Cámara de Diputados. Constitución Política de la República Mexicana de 1857. Con sus adiciones y reformas hasta el año de 1901.
- Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2014. Decreto No 204 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo. Periódico Oficial 2–4.
- Congreso de la Unión, 2015. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.
- Congreso de Michoacán de Ocampo, 2014a. Decreto número 316 que contiene diversas reformas y adiciones a la Constitución Política de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial 1–4.
- Congreso de Michoacán de Ocampo, 2014b. Decreto número 323 Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial 2–87.
- Congreso del Estado de Aguascalientes, 2013a. Decreto No. 372. Se reforma la fracción II del artículo 12 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Aguascalientes, 2013b. Decreto No. 391 de reformas y adiciones al Código Electoral del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Aguascalientes, 2014. Decreto No. 69. Se reforman y adicionan diversos Artículos de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Aguascalientes, 2015. Decreto No. 152 Código Electoral para el Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial 2–80.
- Congreso del Estado de Aguascalientes, 2017. Decreto No. 91. Periódico Oficial 2–56.
- Congreso del Estado de Baja California Sur, 2013. Decreto 2092 por el que se reforman: el párrafo primero y la fracción II del artículo 28; la fracción IV del artículo 29; la fracción I del artículo 36; la fracción V del artículo 57. Se adicionan: la fracción VI, VII al artículo 36; fracción VI al artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Periódico Oficial 1–5.
- Congreso del Estado de Baja California Sur, 2014a. Decreto 2173 mediante el cual se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. Periódico Oficial 1–18.
- Congreso del Estado de Baja California Sur, 2014b. Decreto 2178. Se crea la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur; se reforman, adicionan y derogan diversos numerales de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado; Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado; Ley de Participación Ciudadana del Estado; Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos del Estado y de los

Municipios y Código Penal del Estado de Baja California Sur. Periódico Oficial 1–18.

Congreso del Estado de Baja California Sur, 2017. Decreto número 2436.- Se adiciona un último párrafo al artículo 49, se adicionan el segundo y tercer párrafos al artículo 50 , se adicionan los párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo al artículo 52, y se recorre a ser párrafo octavo el actual párrafo cuarto, se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, se recorre el actual párrafo segundo a ser párrafo quinto, del artículo 53, se reforma el artículo 77, se reforma el primer párrafo, se adiciona un penúltimo párrafo y se recorre el actual párrafo segundo a último del artículo 79 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur; se reforma el segundo párrafo del artículo 21; y se adicionan la fracción iv y v al artículo 10, artículos 50 bis y 50 ter de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado De Baja California Sur. Periódico Oficial 1–126.

Congreso del Estado de Campeche, 2014. Decreto No. 139. Se reforman los artículos 18, 24, 30 el segundo párrafo y los incisos b) y e) del artículo 31, 32, 36, 60, 77, 83, 91 y 102 de la Constitución Política del Estado de Campeche. Periódico Oficial 15–24.

Congreso del Estado de Chihuahua, 2015a. Decreto No. 866/2015. Periódico Oficial 1447–1449.

Congreso del Estado de Chihuahua, 2015b. Decreto No. 917/2015. Periódico Oficial 3807–3812.

Congreso del Estado de Chihuahua, 2015c. Decreto No. 936/2015 VIII P. E. Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial 2–212.

Congreso del Estado de Chihuahua, 2017. Decreto LXV/RFLEY/0375/2017 con reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial 11–62.

Congreso del Estado de Colima, 2013. Decreto No. 169. Se aprueba reformar la nomenclatura del Capítulo Único, del Título VI, para denominarse “De los partidos políticos, candidatos independientes y organismos electorales”, los párrafos décimo, décimo primero y décimo cuarto de la fracción I, del artículo 86 Bis y la fracción VI del artículo 89, así como adicionar la fracción II Bis al artículo 86 Bis, todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima. El Estado de Colima. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado 1261–1262.

Congreso del Estado de Colima, 2014. Decreto No. 315 por el que se aprueba reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Colima. El Estado de Colima. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado 2–83.

Congreso del Estado de Colima, 2017. Decreto No. 320 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Electoral del Estado de Colima; a la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley

del Municipio Libre del Estado de Colima. El Estado de Colima. Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado 1552–1572.

- Congreso del Estado de Durango, 2012a. Decreto No. 313. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Durango, 2012b. Decreto No. 318. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Durango, 2013. Decreto No. 540. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Durango, 2014. Decreto No. 178 que contiene Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Durango, 2017. Decreto No. 186 por el que se adicionan diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Guerrero, 2014a. Decreto número 453 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Guerrero, 2014b. Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Jalisco, 2014a. Decreto Número 24904/LX/14. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Jalisco, 2014b. Decreto Número 24906/LX/14. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Jalisco, 2016a. Decreto Número 25833/LXI/16. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Jalisco, 2016b. Decreto Número 25842/LXI/16. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de México, 2013. Decreto número 120 por el que se reforman los artículos 11, 12, 29, 61, 75 y 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México 2–5.
- Congreso del Estado de México, 2014. Decreto número 248 por el que se expide el Código Electoral del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México 2–130.
- Congreso del Estado de Morelos, 2014a. Decreto número mil cuatrocientos noventa y ocho por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Periódico Oficial 24–32.
- Congreso del Estado de Morelos, 2014b. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos. Periódico Oficial 1–76.
- Congreso del Estado de Morelos, 2017. Decreto número mil ochocientos sesenta y cinco por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos, en materia electoral. Periódico Oficial 3–36.

- Congreso del Estado de Nayarit, 2013a. Decreto que reforma los artículos 17 fracción I, 42 y 121 bis, fracción VI y adicional el numeral 10 de la fracción XIII del artículo 7, de la Constitución Política del Estado de Nayarit. Periódico Oficial 2–14.
- Congreso del Estado de Nayarit, 2013b. Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. Periódico Oficial 2–19.
- Congreso del Estado de Nayarit, 2016a. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Nayarit, en materia político-electoral. Periódico Oficial 2–35.
- Congreso del Estado de Nayarit, 2016b. Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. Periódico Oficial 2–68.
- Congreso del Estado de Nuevo León, 2013. Decreto Núm. 087. Por el que se reforma por modificación la fracción II del artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Nuevo León, 2014. Decreto Núm. 180, se expide la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Nuevo León, 2017. Decreto Núm. 286. Por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Puebla, 2013. Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Puebla, 2014. Decreto que adiciona diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Puebla, 2015. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Puebla, 2016. Decreto que reforma diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla. Periódico Oficial.
- Congreso del Estado de Querétaro, 2013. Ley que reforma el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, en materia de candidaturas independientes. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 9603–9607.
- Congreso del Estado de Querétaro, 2014. Ley que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Querétaro. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro 7640–7728.

- Congreso del Estado de Querétaro, 2017. Ley Electoral del Estado de Querétaro. La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro.
- Congreso del Estado de Sonora, 2014a. Ley número 173 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora. Boletín Oficial 2–11.
- Congreso del Estado de Sonora, 2014b. Ley número 177 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sonora. Boletín Oficial 2–99.
- Congreso del Estado de Sonora, 2018. Ley número 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora. Boletín Oficial 2–15.
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2016. Decreto No. 518. Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial 1–114.
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2015. Decreto No. 126. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial 7–13.
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2013. Decreto No. 361. Se adicionan dos párrafos a la fracción primera del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial 19–20.
- Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2010. Decreto No. 263 Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial 1–83.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 2015a. Decreto 332 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en materia electoral. El Estado de Sinaloa. Órgano Oficial del Gobierno del Estado 6–29.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Sinaloa, 2015b. Decreto 364 Se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. El Estado de Sinaloa. Órgano Oficial del Gobierno del Estado 2–277.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, 2013. Decreto No. LXII-52 mediante el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. Periódico Oficial 2–4.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, 2015. Decreto No. LXII-597 mediante el cual se expide la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas. Periódico Oficial 2–61.
- Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala LXI Legislatura, 2015. Decreto No. 118 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones

de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, en materia electoral. Periódico Oficial 2–12.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2015. Decreto No. 131 Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Periódico Oficial 2–72.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015a. Decreto No. 536 que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial 2–7.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015b. Código No. 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Gaceta Oficial 2–203.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatan, 2014a. Decreto 195/2014 por el que se modifica la Constitución del Estado de Yucatán. Diario Oficial 2–19.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Yucatan, 2014b. Decreto 198/2014 por el que se emite la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. Diario Oficial 3–173.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014a. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación 10–30.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014b. Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Diario Oficial de la Federación 1–33.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014c. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación 4–9.

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016. Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política de la Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación 2–32.

Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. 2014. Organización de los Estados Americanos. Versión en línea: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2018. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Versión en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.
- Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812. Formación de los ayuntamientos constitucionales., 1812. , en: Colección de Los Decretos y Órdenes Que Han Expedido Las Cortes Generales y Extraordinarias Desde 24 de Setiembre de 1811 Hasta 24 de Mayo de 1812. 1813, pp. 231–234.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación, 10 de junio de 2011.
- Decreto por el que se reforman los artículos 29, 73, 90, 92, 93,95, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación, 2 de agosto de 2007.
- Decreto por el que se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 1981.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876a. Decreto del 5 de Octubre de 1821: Habilitación y conformación de todas las autoridades para la legitimidad de sus funciones, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 547–548.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876aa. Decreto del 13 de abril de 1850. Bases para las elecciones de presidente de la República y senadores, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 681–682.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ab. Decreto del 19 de enero de 1853. Se manda que cese en sus funciones el poder legislativo, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 303–304.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ac. Comunicación del Ministerio de Relaciones. Se refiere que varios jefes militares han nombrado interinamente presidente de la República al general D. Manuel María Lombardini, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 314.

- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ad. Decreto del 17 de marzo de 1853. Se declara presidente de la República al general D. Antonio López de Santa Anna, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 329–330.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ae. Bases para la administración de la República, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 366–368.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876af. Decreto del 17 de octubre de 1855, Se convoca a la nación para la elección de un congreso constituyente., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 578–584.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ag. Constitución política de la República Mexicana sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810, y consumada el 27 de Setiembre de 1821, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 884–899.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ah. Ley Orgánica Electoral, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 409–418.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ai. Decreto del 21 de diciembre de 1857. Es presidente constitucional de la República el general D. Ignacio Comonfort., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 650–651.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876aj. Decreto del 21 de diciembre de 1857. Nombra presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 651.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876ak. Decreto que declara que es Presidente Constitucional para el periodo que terminará el 30 de noviembre de 1880, el C. Sebastián Lerdo de Tejada, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 88.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876al. Se declara que el General en Jefe asume el poder ejecutivo. Noviembre 28 de 1876., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 100.

- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876am. Se encarga provisionalmente del Poder Ejecutivo el 2° en Jefe del Ejército, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 110–111.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876b. Tratado celebrado en la villa de Córdoba el 24 de agosto de 1821 entre los Sres. D. Juan O'Donojú y D. Agustín de Iturbide, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 548–550.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876c. Decreto del 17 de Noviembre de 1821. Sobre Convocatoria a Cortes, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 547–548.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876d. Decreto de 21 de mayo de 1823. Convocatoria para nuevo congreso., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 649–650.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876e. Decreto de 17 de junio de 1823. Bases para las elecciones del nuevo congreso, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 649–650.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876f. Ley para establecer las legislaturas constituyentes particulares en las provincias que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana y que no las tienen establecidas, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 690–692.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876g. Ley para establecer las legislaturas constituyentes de los Estados internos de occidente, interno del norte e interno de oriente, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 697–698.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876h. Acta constitutiva de la Federación, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 693–697.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876i. Declaración de presidente y vicepresidente de los Estados Unidos Mexicanos, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 719.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876j. Decreto sobre la elección de individuos de la Corte Suprema de Justicia, en: Colección Completa de Las Disposiciones

Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 713–714.

- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876k. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 719–737.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876l. Bases para la Nueva Constitución, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 89–90.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876m. Decreto sobre facultades de los colegios electorales para resolver sobre la legitimidad de las elecciones., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 727.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876n. Ley sobre elecciones de diputados para el Congreso General, y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 215–222.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876o. Leyes Constitucionales, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 230–258.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876p. Decreto de 19 de diciembre de 1842. Sobre nombramiento de una junta de notables que constituya á la nación, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 352–353.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876q. Decreto del 23 de diciembre de 1842. Se fija el número de individuos y las personas que han de componer las juntas de que habla el decreto del día 19, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 354–356.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876r. Bases de organización política de la República Mexicana, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 428–449.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876s. Decreto del gobierno del 27 de enero de 1846. Sobre convocatoria para un congreso extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 105–119.

- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876t. Decreto del gobierno del 22 de agosto de 1846. Se declara vigente la Constitución de 1824., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 155–156.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876u. Decreto del general en jefe del ejército libertador republicano. Convocatoria expedida por el mismo, en que se reforma la del 17 de junio de 1823., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 146–152.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876v. Acta de reformas constitucionales, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 275–279.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876w. Ley sobre elecciones de los poderes legislativo y ejecutivo de la nación, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 281–283.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876x. Decreto del 30 de mayo de 1848. Se declara presidente de la República al general D. José Joaquín de Herrera, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 380–381.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876y. Decreto del 15 de mayo de 1849. Elecciones de los supremos poderes, en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, p. 558.
- Dublán, M., Lozano, J.M. (Eds.), 1876z. Decreto del 19 de mayo de 1849. Elecciones de ayuntamiento., en: Colección Completa de Las Disposiciones Legislativas Expedidas Desde La Independencia de La República. Imprenta del Comercio, México, pp. 565–566.
- Junta Nacional Instituyente, 1823. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. 24 de mayo de 2006.
- OEA, 2014. Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32): Estado de Firmas y Ratificaciones. Tratados Multilaterales.
- ONU, 1998. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.
- Plan e indicaciones para el gobierno que debe instaurarse provisionalmente, con el objeto de asegurar nuestra sagrada religión y establecer la Independencia del Imperio Mejicano; y tendra el titulo de Junta gubernativa de la America Septentrional, 1821.

- Reglas para las elecciones de diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, 1830.
- Secretaría de Gobernación, 1990. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.
- Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 2014b. Decreto 613. Ley Electoral del Estado. Periódico Oficial 2–122.
- Sexagésima Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 2014a. Decreto 607. Reformas, adiciones y derogación de y a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Periódico Oficial 2–8.
- Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, 2012. Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Periódico Oficial 2–240.
- Sexagésima Legislatura del Estado de Zacatecas, 2013. Decreto número 696. Se reforman y adicionan diversas disposiciones legales de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Periódico Oficial 13–25.
- Sexagésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 2014a. Decreto 117 por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Periódico Oficial 12–39.
- Sexagésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 2014b. Decreto No. 118. Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Periódico Oficial.
- Sexagésima Primera Legislatura al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, 2013. Decreto 032 por el que se reforman adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Periódico Oficial 19–36.
- Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas, 2015. Decreto 383 Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Periódico Oficial 2–186.
- Sexagésima Primera Legislatura del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, 2017. Decreto 0653 Reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado; se reforma el artículo 14 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí; y se reforma y adiciona la Ley de Justicia Electoral del Estado de San Luis Potosí. Plan de San Luis. Periódico Oficial del Gobierno del Estado 2–10.
- Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana. Periódico Oficial 10–173.

- Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2013. Decreto por el que se establece la Novena Reforma a la Constitución Política de Chiapas. Periódico Oficial 2–7.
- Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2014a. Decreto Número 176 mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial 14–30.
- Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2014b. Decreto Número 180 mediante el cual se expide la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial 2–259.
- Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2015. Decreto No. 1263 mediante el cual se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en materia de derechos humanos, transparencia, procuración de justicia, político electoral y combate a la corrupción. Periódico Oficial.
- Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2017. Decreto No. 181 Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Periódico Oficial 1–331.
- Sexagésima Sexta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 2016. Decreto por el que se establece la Trigésima Tercera Reforma a la Constitución Política de Chiapas. Periódico Oficial.
- Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2017. Decreto Num. 633 por el que se crea la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Periódico Oficial.
- XIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2012a. Decreto número 170 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Periódico Oficial.
- XIII Legislatura del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2012b. Decreto número 199 por el que se modifican diversos artículos de la Ley Electoral; Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Ley Orgánica del Instituto Electoral y Código Penal para el Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial.
- XIV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2015. Decreto número 344 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial 2–88.
- XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 2017. Decreto número 97 por el que se expide la Ley de Instituciones y

Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial 2–361.

XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2015. Decreto No. 291 mediante el cual se expide la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes del Estado de Baja California. Periódico Oficial 50–83.

XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2014. Decreto No. 112 mediante el cual se aprueban las reformas a los Artículos 5, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 27, 28, 44, 57, 58, 61, 38 y 78, y la adición del Capítulo III a denominarse “de la Jurisdicción Electoral” al Título Quinto, integrándose con el numeral 68; todos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Periódico Oficial 10–31.

XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, 2013. Decreto No. 8 mediante el cual se aprueba la reforma a los Artículos 5 y 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Periódico Oficial 9–13.

Sentencias

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1986. Opinión Consultiva OC-6/86.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1987. Opinión Consultiva OC-8/87: El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1988. Velázquez Rodríguez vs. Honduras.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1989. Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Reparaciones y costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1999. Blake vs. Guatemala. Reparaciones y Costas.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006. Penal Miguel Castro Castro vs. Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008. Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009a. Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009b. González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009c. Anzualdo Castro vs. Perú.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2013. Gelman vs. Uruguay Supervisión de Cumplimiento de Sentencia.

SCJN, 2002. Contradicción de tesis 2/2000-PL.

SCJN, 2010. Acción de Inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010.

SCJN, 2011. Varios 912/2010.

SCJN, 2012a. Acción de Inconstitucionalidad 50/2012.

SCJN, 2012b. Acción de Inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012.

SCJN, 2013a. Contradicción de tesis 293/2011.

SCJN, 2013b. Acción de Inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012.

SCJN, 2014a. Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y acumulados.

SCJN, 2014b. Acción de Inconstitucionalidad 51/2014 y acumulados.

SCJN, 2014c. Acción de Inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014.

SCJN, 2014d. Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

SCJN, 2014e. Acción de Inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, 33/2014.

SCJN, 2014f. Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014.

SCJN, 2014g. Acción de Inconstitucionalidad 43/2014, 47/2014, 48/2014 y 57/2014.

SCJN, 2014h. Acción de Inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014.

SCJN, 2014i. Acción de Inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014.

SCJN, 2014j. Acción de Inconstitucionalidad 71/2012 y su acumulada 72/2012.

SCJN, 2014k. Acción de Inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

SCJN, 2014l. Acción de Inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014.

SCJN, 2014m. Acción de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

SCJN, 2014n. Acción de Inconstitucionalidad 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014.

SCJN, 2014o. Acción de Inconstitucionalidad 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014.

SCJN, 2014p. Acción de Inconstitucionalidad 49/2014 y su acumulada 82/2014.

SCJN, 2014q. Acción de Inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014.

SCJN, 2014r. Acción de Inconstitucionalidad 58/2014.

SCJN, 2015a. Acción de Inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014.

SCJN, 2015b. Acción de Inconstitucionalidad 5/2015.

SCJN, 2015c. Acción de Inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015.

SCJN, 2015d. Acción de Inconstitucionalidad 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015.

SCJN, 2015e. Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015.

SCJN, 2015f. Acción de Inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015.

SCJN, 2015g. Acción de Inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015.

SCJN, 2015h. Acción de Inconstitucionalidad 103/2015.

SCJN, 2015i. Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015.

SCJN, 2015j. Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumulados 37/2015, 40/2015 y 41/2015.

SCJN, 2015k. Acción de Inconstitucionalidad 8/2014.

SCJN, 2016a. Acción de Inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016.

SCJN, 2016b. Acción de Inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

SCJN, 2017a. Acción de Inconstitucionalidad 48/2017.

SCJN, 2017b. Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017.

SCJN, 2017c. Acción de Inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017.

SCJN, 2017d. Acción de Inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017.

SCJN, 2017e. Acción de Inconstitucionalidad 61/2017 y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017.

SCJN, 2017f. Acción de Inconstitucionalidad 52/2017.

SCJN, 2017g. Acción de Inconstitucionalidad 54/2017 y acumuladas 55/2017 y 77/2017.

SCJN, 2018a. Acuerdo dictado en la acción de inconstitucionalidad 71/2018.

SCJN, 2018b. Acuerdo dictado en la acción de inconstitucionalidad 71/2018 y sus acumuladas 74/2018 y 75/2018.

SCJN, 2018c. Acuerdo dictado en la acción de inconstitucionalidad 74/2018.

TEPJF, 1999. SUP-JRC-209/1999.

TEPJF, 2001. SUP-JDC-37/2001.

TEPJF, 2012. SUP-OP-6/2012.

TEPJF, 2013a. SUP-SFA-4/2013.

TEPJF, 2013b. SUP-JDC-72/2013.

TEPJF, 2013c. SUP-JDC-1088/2013.

TEPJF, 2013d. SUP-OP-12/2012.

TEPJF, 2013e. SUP-SFA-7/2013.

TEPJF, 2013f. SUP-JRC-39/2013 y SUP-JDC-837/2013 acumulados.

TEPJF, 2013g. SUP-JRC-122/2013.

TEPJF, 2013h. SUP-JDC-41/2013 y acumulados.

TEPJF, 2013i. SM-JDC-493/2013.

TEPJF, 2014a. SUP-OP-3/2014.

TEPJF, 2014b. SUP-RAP-203/2014 y acumulados.

TEPJF, 2014c. SUP-OP-16/2014.

TEPJF, 2014d. SDF-JDC-463/2014.

TEPJF, 2014e. SUP-JDC-357/2014.

TEPJF, 2014f. SUP-JDC-452/2014.

TEPJF, 2014g. SUP-OP-5/2014.

TEPJF, 2014h. SUP-JDC-2665/2014.

TEPJF, 2014i. SUP-OP-14/2014.

TEPJF, 2014j. SUP-OP-39/2014 y SUP-OP-40/2014.

TEPJF, 2014k. SUP-JDC-2813/2014.

TEPJF, 2014l. SUP-JDC-485/2014.

TEPJF, 2014m. SUP-OP-24/2014.

TEPJF, 2014n. SUP-OP-23/2014.

TEPJF, 2014o. SUP-OP-22/2014.

TEPJF, 2014p. SUP-OP-55/2014.

TEPJF, 2014q. SUP-JDC-247/2014 y acumulados.

TEPJF, 2014q. SUP-OP-18/2014.

TEPJF, 2015a. SUP-JDC-151/2015.

TEPJF, 2015b. SUP-JDC-1004/2015.

TEPJF, 2015c. SG-JDC-11248/2015.
TEPJF, 2015d. SDF-JDC-80/2015.
TEPJF, 2015e. SDF-JDC-81/2015.
TEPJF, 2015f. SX-JDC-393/2015.
TEPJF, 2015g. SUP-JDC-2665/2014 Incidente de Inejecución.
TEPJF, 2015h. SUP-JDC-2665/2014 Incidente Oficioso de Inejecución.
TEPJF, 2015i. SG-JDC-11165/2015.
TEPJF, 2015j. SUP-REC-153/2015.
TEPJF, 2015k. SG-JDC-11242/2015.
TEPJF, 2015l. SUP-REC-192/2015.
TEPJF, 2015m. SUP-JRC-511/2013.
TEPJF, 2015n. SUP-OP-14/2015.
TEPJF, 2015o. SUP-OP-25/2015.
TEPJF, 2015p. SUP-JDC-548/2015.
TEPJF, 2015q. SUP-JDC-838/2015.
TEPJF, 2015r. SM-JDC-326/2015.
TEPJF, 2015s. SUP-OP-32/2015.
TEPJF, 2015t. SUP-JDC-56/2015.
TEPJF, 2015u. SUP-JDC-906/2015.
TEPJF, 2015v. SUP-OP-7/2015.
TEPJF, 2015w. SDF-JDC-851/2015.
TEPJF, 2015x. SUP-OP-8/2015.
TEPJF, 2016a. SUP-JDC-1550/2016.
TEPJF, 2016b. SUP-JDC-1551/2016.
TEPJF, 2016c. SUP-JDC-1553/2016.
TEPJF, 2016d. SUP-JDC-1556/2016.
TEPJF, 2016e. SUP-JDC-1557/2016.
TEPJF, 2016f. SUP-JDC-1558/2016 y acumulados.
TEPJF, 2016g. SUP-JDC-1559/2016.
TEPJF, 2016h. SUP-JDC-1560/2016.
TEPJF, 2016i. SUP-JDC-1561/2016.
TEPJF, 2016j. SUP-JDC-1562/2016.
TEPJF, 2016k. SUP-JDC-1564/2016 y SUP-JDC-1568/2016 acumuladas.

TEPJF, 2016l. SUP-JDC-1565/2016.
TEPJF, 2016m. SUP-JDC-1566/2016.
TEPJF, 2016n. SUP-JDC-1567/2016.
TEPJF, 2016o. SUP-JDC-1570/2016.
TEPJF, 2016p. SUP-JDC-1593/2016 y acumulados.
TEPJF, 2016q. SUP-JDC-33/2016 y acumulados.
TEPJF, 2016r. SM-JDC-13/2016.
TEPJF, 2016s. SG-JDC-70/2016.
TEPJF, 2016t. SG-JDC-81/2016.
TEPJF, 2016u. SG-JDC-214/2016.
TEPJF, 2016v. SUP-REC-101/2016.
TEPJF, 2016w. SG-JDC-105/2016.
TEPJF, 2016x. SUP-JDC-1684/2016, SUP-JDC-1685/2016 y SUP-JDC-1686/2016, acumulados.
TEPJF, 2016y. SG-JDC-43/2016.
TEPJF, 2016z. SG-JDC-38/2016.
TEPJF, 2016aa. SG-JDC-35/2016.
TEPJF, 2016ab. SG-JDC-113/2016.
TEPJF, 2016ac. SG-JDC-149/2016.
TEPJF, 2016ad. SG-JDC-150/2016.
TEPJF, 2016ae. SUP-JDC-1509/2016.
TEPJF, 2016af. ST-JDC-66/2016.
TEPJF, 2016ag. SUP-JDC-902/2016 y acumulados.
TEPJF, 2016ah. SUP-JDC-705/2016.
TEPJF, 2016ai. SUP-JDC-1191/2016.
TEPJF, 2016aj. SUP-JDC-1505/2016.
TEPJF, 2016ak. SX-JDC-116/2016.
TEPJF, 2016al. SUP-JDC-159/2016.
TEPJF, 2016am. SM-JDC-110/2016.
TEPJF, 2016an. SM-JDC-116/2016.
TEPJF, 2016ao. SM-JDC-117/2016.
TEPJF, 2016ap. SM-JDC-118/2016.
TEPJF, 2016aq. SM-JDC-119/2016.

TEPJF, 2016ar. SUP-JDC-32/2016.
TEPJF, 2016as. SUP-JDC-34/2016.
TEPJF, 2016at. SUP-JDC-36/2016.
TEPJF, 2016au. SUP-JDC-35/2016.
TEPJF, 2016av. SM-JDC-125/2016.
TEPJF, 2016aw. SUP-JDC-1/2016.
TEPJF, 2016ax. SDF-JDC-39/2016.
TEPJF, 2016ay. SDF-JDC-40/2016.
TEPJF, 2016az. SDF-JDC-42/2016.
TEPJF, 2016ba. SUP-JDC-1251/2016.
TEPJF, 2016bb. SX-JDC-170/2016.
TEPJF, 2017a. SUP-JDC-841/2017 y acumulados.
TEPJF, 2017b. SUP-JDC-1074/2017.
TEPJF, 2017c. SUP-JDC-1101/2017.
TEPJF, 2017d. SUP-JDC-241/2017.
TEPJF, 2017e. SUP-OP-34/2017.
TEPJF, 2017f. SUP-JDC-1169/2017.
TEPJF, 2017g. SUP-JDC-49/2017.
TEPJF, 2017h. SUP-JRC-16/2017.
TEPJF, 2017i. SUP-JDC-69/2017.
TEPJF, 2017j. SUP-JDC-239/2017.
TEPJF, 2017k. SUP-JDC-154/2017.
TEPJF, 2017l. SX-JRC-8/2017.
TEPJF, 2017m. SUP-REC-43/2017.
TEPJF, 2018a. SUP-SFA-19/2018.
TEPJF, 2018aa. SUP-REC-200/2018
TEPJF, 2018ab. SUP-JDC-1165/2017.
TEPJF, 2018ac. SUP-JDC-10/2018.
TEPJF, 2018b. SUP-JDC-98/2018.
TEPJF, 2018c. SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018 acumulados.
TEPJF, 2018d. SUP-JDC-161/2018 y SUP-JDC-192/2018 acumulados.
TEPJF, 2018e. SX-JDC-119/2018.
TEPJF, 2018f. SUP-JDC-50/2018.

TEPJF, 2018g. SCM-JDC-78/2018.
TEPJF, 2018h. ST-JDC-177/2018.
TEPJF, 2018i. SUP-REC-202/2018.
TEPJF, 2018j. SG-JDC-4/2018 y acumulado.
TEPJF, 2018k. SUP-REC-26/2018.
TEPJF, 2018l. SG-JDC-1342/2018.
TEPJF, 2018m. SM-JDC-263/2018.
TEPJF, 2018n. SCM-JDC-117/2018.
TEPJF, 2018o. ST-JDC-98/2018.
TEPJF, 2018p. ST-JDC-384/2018.
TEPJF, 2018q. SM-JDC-21/2018.
TEPJF, 2018r. SUP-JDC-1163/2017.
TEPJF, 2018s. SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018 acumulados.
TEPJF, 2018t. SCM-JDC-75/2018.
TEPJF, 2018u. SUP-REC-82/2018.
TEPJF, 2018v. SX-JDC-201/2018.
TEPJF, 2018w. SUP-REC-233/2018.
TEPJF, 2018x. SM-JDC-185/2018.
TEPJF, 2018y. SUP-REC-135/2018.
TEPJF, 2018z. SM-JDC-216/2018.
Tribunal Electoral de Veracruz, 2016. JDC 201/2016 y sus acumulados JDC 202/2016 y JDC 203/2016.
Tribunal Electoral de Veracruz, 2017. JDC 5/2017.

Páginas de internet

CEENL. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Candidatas y Candidatos a Diputaciones al H. Congreso del Estado y Planillas para la Renovación de los Ayuntamientos. [Documento WWW]. URL <http://www.ceenl.mx/documentos/2018/ENCARTE%20FINAL%201%20de%20junio.pdf> (consultado el 7.10.18).

CEENL. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Memorias de los Procesos Electorales. [Documento WWW]. URL <http://www.ceenl.mx/> (consultado el 7.10.18).

- CEENL. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León. Resultados Electorales. [Documento WWW]. URL <http://computo2018.ceenl.mx/> (consultado el 7.10.18).
- CEEPACSLP. Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. Resultados históricos. [Documento WWW]. URL <http://www.ceepacslp.org.mx/ceepac/historico.php> (consultado el 7.10.18).
- CNDH, 2010. Antecedentes. Comisión Nacional de los Derechos Humanos - México [Documento WWW]. URL <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> (consultado 16.04.18).
- Freedom House, 2018 [Documento WWW]. URL <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2017> (consultado 01.11.18)
- IEBC. Instituto Estatal Electoral de Baja California. Memoria documental y estadística. Proceso electoral 2013. [Documento WWW]. URL <http://www.ieebc.mx/archivos/estadisticas/memorias/memoria2013/index.html> (consultado el 6.10.18).
- IEBC. Instituto Estatal Electoral de Baja California. Resultados Electorales. [Documento WWW]. URL <http://www.ieebc.mx/resultados.html> (consultado el 6.10.18).
- IEC. Instituto Electoral de Coahuila. Estadísticas. [Documento WWW]. URL <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/estadisticas> (consultado el 6.10.18).
- IEC. Instituto Electoral de Coahuila. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <http://www.iec.org.mx/v1/index.php/procesos/proceso-electoral-2017-2018> (consultado el 6.10.18).
- IECM. Instituto Electoral de la Ciudad de México. Estadísticas. [Documento WWW]. URL <http://www.iecm.mx/elecciones/donde-votar-2/> (consultado el 6.10.18).
- IECM. Instituto Electoral de la Ciudad de México. Estadísticas. [Documento WWW]. URL <http://www.iecm.mx/www/images/banners/PELO20172018/resultados/index.html> (consultado el 6.10.18).
- IEE Colima. Instituto Electoral del Estado de Colima. () Datos Estadísticos de Elecciones Locales en el Estado de Colima. [Documento WWW]. URL <http://ieecolima.org.mx/candidatosglob.htm> (consultado el 6.10.18).
- IEE Colima. Instituto Electoral del Estado de Colima. Proceso Electoral Local 2017 – 2018. [Documento WWW]. URL <http://ieecolima.org.mx/jornada2018.html> (consultado el 6.10.18).
- IEE Colima. Instituto Electoral del Estado de Colima. Resultados Oficiales elecciones locales 2014 – 2015. [Documento WWW]. URL <http://ieecolima.org.mx/oficial2015.html> (consultado el 6.10.18).

- IEEAGS. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Resultados Oficiales del Proceso Electoral 2015-2016. [Documento WWW]. URL <http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=8> (consultado el 6.10.18).
- IEEAGS. Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. Resultados Oficiales del Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <http://www.ieeags.org.mx/index.php?iee=4&mod=verproceso&n=9> (consultado el 6.10.18).
- IEEBCS. Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. Geografía electoral y estadística [Documento WWW]. URL <https://www.ieebcs.org.mx/#/GEO> (consultado el 6.10.18).
- IEEC. Instituto Electoral del Estado de Campeche. Estadísticas electorales del Instituto Electoral del Estado de Campeche. [Documento WWW]. URL <http://www.ieec.org.mx/Estadisticas> (consultado el 6.10.18).
- IEECH. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. Proceso Electoral 2015-2016. [Documento WWW]. URL http://www.ieechihuahua.org.mx/_resultados_computos (consultado el 6.10.18).
- IEEG. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <https://ieeg.mx/proceso-electoral-2017-2018/> (consultado el 6.10.18).
- IEEG. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. Proceso Electoral 2014-2015. [Documento WWW]. URL <https://ieeg.mx/proceso-electoral-2014-2015/> (consultado el 6.10.18).
- IEEH. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=237&Itemid=216 (consultado el 7.10.18).
- IEEH. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Procesos Electorales [Documento WWW]. URL http://www.ieehidalgo.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=125 (consultado el 7.10.18).
- IEEM. Instituto Electoral del Estado de México. Resultados electorales. [Documento WWW]. URL http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html (consultado el 7.10.18).
- IEEM. Instituto Electoral del Estado de México. Sistema de Consulta de Memorias Electorales 1993 – 2016. [Documento WWW]. URL <http://www.ieem.org.mx/memoelec/memorias.html> (consultado el 7.10.18).

- IEEN. Instituto Estatal Electoral de Nayarit. Candidatos registrados. [Documento WWW]. URL <http://www.ieenayarit.org/html/informacionrelevante.html#destino> (consultado el 7.10.18).
- IEEP. Instituto Estatal Electoral de Puebla. Candidaturas independientes 2015-2016. [Documento WWW]. URL <https://www.ieepuebla.org.mx/index.php?Categoria=canIndpendientes2016> (consultado el 7.10.18).
- IEEP. Instituto Estatal Electoral de Puebla. Cómputos. [Documento WWW]. URL <https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=Finalesproceso18> (consultado el 7.10.18).
- IEEP. Instituto Estatal Electoral de Puebla. Fracc. X. Los cómputos totales de las elecciones y procesos de participación ciudadana organizados por el Instituto en el Estado. [Documento WWW]. URL <https://www.ieepuebla.org.mx/index.php?Categoria=memorias> (consultado el 7.10.18).
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Cómputo de resultados - Diputaciones y concejalías - Elecciones 2018. [Documento WWW]. URL <http://www.ieepco.org.mx/proceso-electoral> (consultado el 7.10.18).
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Proceso Electoral Ordinario 2015-2016. [Documento WWW]. URL <http://www.ieepco.org.mx/elecciones-2016> (consultado el 7.10.18).
- IEEQ. Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Proceso Electoral 2014-2015. [Documento WWW]. URL http://ieeq.mx/contenido/elecciones/2014_2015/ (consultado el 7.10.18).
- IEEQ. Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Toda la información sobre el Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <http://elecciones2018.ieeq.mx/> (consultado el 7.10.18).
- IEES. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. Procesos electorales. [Documento WWW]. URL <https://www.ieesinaloa.mx/procesos-electorales/> (consultado el 7.10.18).
- IEEZ. Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Resultados Electorales. [Documento WWW]. URL <http://www.ieez.org.mx/HTMLRE.html> (consultado el 8.10.18).
- IEM. Instituto Electoral de Michoacán. Candidatos a Ayuntamientos y Diputados MR y RP 2015. [Documento WWW]. URL <http://iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-2015/candidatos-a-ayuntamientos-y-diputados-mr-y-rp-2015> (consultado el 7.10.18).

- IEM. Instituto Electoral de Michoacán. Cómputos Distritales y Municipales. [Documento WWW]. URL <http://iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-2017-2018/computos-distritales-y-municipales> (consultado el 7.10.18).
- IEM. Instituto Electoral de Michoacán. Planillas Ayuntamientos y Formulas Diputados, Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <http://iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-2017-2018/planillas-ayuntamientos-y-formulas-diputados-proceso-electoral-2017-2018> (consultado el 7.10.18).
- IEM. Instituto Electoral de Michoacán. Proceso Electoral Local Ordinario 2017. [Documento WWW]. URL <http://www.ieenayarit.org/html/PELORD17.html> (consultado el 7.10.18).
- IEM. Instituto Electoral de Michoacán. Proceso Electoral Ordinario 2014-2015. [Documento WWW]. URL <http://iem.org.mx/index.php/procesos-electorales/proceso-electoral-ordinario-2015/resultados-del-proceso-electoral-ordinario-2014-2015> (consultado el 7.10.18).
- IEPAC Yucatán Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán. [Documento WWW]. URL <http://www.iepac.mx/> (consultado el 8.10.18).
- IEPC. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas. Obligaciones específicas (artículo 80 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Chiapas). [Documento WWW]. URL <https://www.iepc-chiapas.org.mx/obligaciones-especificas-articulo-80-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-de-chiapas> (consultado el 6.10.18).
- IEPCD. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <https://www.iepcdurango.mx/x/proc-2017-2018/> (consultado el 6.10.18).
- IEPCD. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango. Proceso Electoral 2015-2016. [Documento WWW]. URL <https://www.iepcdurango.mx/x/proceso-electoral-i-e-p-c> (consultado el 6.10.18).
- IEPCGRO. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Resultados electorales. [Documento WWW]. URL <http://iepcgro.mx/ResultadosElect.html> (consultado el 7.10.18).
- IEPCGRO. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Candidatos registrados. [Documento WWW]. URL http://iepcgro.mx/Sitio%20Proceso/Candidatos_Reg.html (consultado el 7.10.18).
- IEPCJ. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Resultados del Proceso Electoral Concurrente 2017-2018. [Documento WWW]. URL

<http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2018/resultados> (consultado el 7.10.18).

IEPCJ. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Proceso Electoral 2018. [Documento WWW]. URL <http://www.iepcjalisco.org.mx/proceso-electoral-2018> (consultado el 7.10.18).

IEPCJ. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Resultados electorales. [Documento WWW]. URL <http://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales> (consultado el 7.10.18).

IEPCJ. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Memoria del proceso electoral local ordinario 2014-2015 [Documento WWW]. URL http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/memoria_electoral_proceso_local_ordinario_2014-2015.pdf (consultado el 25.10.18).

IEPCT. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. Resultados electorales. [Documento WWW]. URL <http://iepct.mx/resultados-electorales> (consultado el 7.10.18).

IEQROO. Instituto Electoral de Quintana Roo. Cómputos Municipales de Quintana Roo. [Documento WWW]. URL http://ieqroo.org.mx/2018/computos2018/computos_publicacion/app/modulos/public/municipio/e/municipio_votos_candidatura.html (consultado el 7.10.18).

IEQROO. Instituto Electoral de Quintana Roo. Estadístico Electoral [Documento WWW]. URL <http://ieqroo.org.mx/2018/estadistico.html> (consultado el 7.10.18).

IES Sonora. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL http://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos_electorales/2018 (consultado el 7.10.18).

IES Sonora. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora. Procesos electorales. [Documento WWW]. URL http://www.ieesonora.org.mx/elecciones/procesos_electorales (consultado el 7.10.18).

IETAM. Instituto Electoral de Tamaulipas. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <http://ietam.org.mx/portal/PE2017-2018.aspx> (consultado el 7.10.18).

IETAM. Instituto Electoral de Tamaulipas. Procesos Electorales Ordinarios. [Documento WWW]. URL <http://ietam.org.mx/portal/Estadistica.aspx> (consultado el 7.10.18).

- IMPEPAC. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. Morelos. Resultados Electorales. [Documento WWW]. URL impepac.mx/resultados-electorales/ (consultado el 7.10.18).
- INE. Instituto Nacional Electoral. Candidatas y candidatos. [Documento WWW]. URL <https://candidaturas.ine.mx/> (consultado el 8.10.18).
- INE. Instituto Nacional Electoral. Cómputos distritales 2018. [Documento WWW]. URL <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1> (consultado el 8.10.18).
- INE. Instituto Nacional Electoral. Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales 2014-2015. [Documento WWW]. URL <http://siceef.ine.mx/> (consultado el 8.10.18).
- ITE. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Proceso Electoral 2015-2016. [Documento WWW]. URL <http://www.itetlax.org.mx/proceso-electoral.html> (consultado el 7.10.18).
- ITE. Instituto Tlaxcalteca de Elecciones. Proceso Electoral 2017-2018. [Documento WWW]. URL <http://www.itetlax.org.mx/proceso-electoral-2018.html> (consultado el 7.10.18).
- Latinobarómetro, 2018. [Documento WWW]. URL www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf (consultado 01.11.18).
- OEA, s.f. Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer [Document WWW]. URL <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-44.html> (consultado 16.04.18).
- ONU, s.f. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Status of Treatis [Documento WWW]. URL https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#1 (consultado 16.04.18a).
- ONU, s.f. Convention on the Political Rights of Women. Status of Treaties [Documento WWW]. URL https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVI-1&chapter=16&lang=en#EndDec (consultado 16.04.18b).
- OPLE Veracruz. Organismo Público Local Electoral de Veracruz. Proceso Electoral 2017-2018 Gubernatura y Diputaciones. [Documento WWW]. URL <http://computos2018.oplever.org.mx/> (consultado el 8.10.18).
- OPLE Veracruz. Organismo Público Local Electoral de Veracruz. Resultados electorales 2015-2016. [Documento WWW]. URL <http://www.oplever.org.mx/miniportales/resultadose/> (consultado el 8.10.18).
- OPLE Veracruz. Organismo Público Local Electoral de Veracruz. Resultados electorales 2016-2017. [Documento WWW]. URL

<http://www.oplever.org.mx/miniportales/resultadose/2016y2017/> (consultado el 8.10.18).

TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015. <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/> (consultado el 6.10.18).

The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2018a. Federalist Party | historical political party, United States | Britannica.com [WWW Document]. URL <https://www.britannica.com/topic/Federalist-Party> (consultado 7.12.18).

The Editors of Encyclopaedia Britannica, 2018b. Democratic-Republican Party | History & Ideology | Britannica.com [WWW Document]. URL <https://www.britannica.com/topic/Democratic-Republican-Party> (consultado 7.12.18).