INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ORIGEN Y EVOLUCIÓN: SUS REPERCUSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO

DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

JAIME ARTURO ORTIZ GONZÁLEZ

DIRECTOR: DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO

México, D.F. Junio 2015

INDICE

Página

Siglas utilizadas I

Agradecimientos II

Introducción IV

CAPÍTULO I

GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL 1

1. Estado y sociedad en México 2

2. La administración pública en México ante las transformaciones políticas y sociales 12

3. De gobernabilidad a gobernanza: hacia la búsqueda de una democracia efectiva 18

4. Gobernanza para la administración electoral: hacia una gobernanza electoral en México 35

5. Los derechos políticos de los ciudadanos: el derecho a ser votado 47

CAPITULO II

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, Y LA INCLUSIÓN DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE. MARCO DE REFERENCIA 54

1. Las elecciones en México. Revisión, análisis y perspectiva sobre la inclusión del candidato independiente en la administración electoral en México 55

1.1 Constituciones promulgadas entre 1824 y 1911, y su ley electoral: la administración y calificación de las elecciones, y justicia electoral 58

1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y su ley electoral: la administración y calificación de las elecciones, y justicia electoral 77

1.3 El nuevo esquema de elecciones 1989-2013: la administración y calificación de las elecciones, y justicia electoral 85

1.4 Reforma política electoral del 09 de agosto del 2012 y su reforma del 27 de diciembre de 2013. 92

1.5 De la transición del IFE al INE. Actual esquema de elecciones 2014: la administración y calificación de las elecciones, y justicia electoral 94

CAPÍTULO III

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO. ORIGEN Y EVOLUCIÓN: PLENITUD DE DERECHOS POLÍTICOS. MARCO PROPOSITIVO 111

1. De la candidatura a la candidatura independiente 112

2. Qué es un candidato independiente: aspiración ciudadana 115

3. Partidocracia y conformación de la candidatura independiente 122

4. La antinomia constitucional: la permisión de la candidatura independiente (artículo 35, fracción II) y su prohibición (artículo 116, fracción IV, inciso e) 133

5. Motivos del surgimiento de la candidatura independiente: construyendo democracia 138

6. Ventajas y desventajas del candidato independiente ante los partidos políticos, su aporte al sistema político y a la sociedad 142

7. Peso político del funcionario independiente: equilibrio entre el funcionario independiente y fracciones parlamentarias 144

8. ¿Qué hay después de la candidatura independiente? 146

CAPÍTULO IV

LA VIABILIDAD DE LA JUSTICIA ELECTORAL PARA EL PLENO DERECHO DEL CIUDADANO A LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE. SUSTENTO TEÓRICO-LEGAL DE LA PROPUESTA 153

1. Análisis del libro séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: regulación de la candidatura independiente 154

2. Prerrogativas del funcionario independiente 168

2.1 Financiamiento 168

2.2 Acceso a los medios de comunicación 173

3. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral 177

3.1 Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano 181

4. Propuestas de adecuaciones a la candidatura independiente y su marco normativo 188

Conclusiones 201

Bibliografía 209

SIGLAS UTILIZADAS

AE	Administración Electoral
AP	Administración Pública
APM	Administración Pública en México
CI	Candidatura Independiente
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
GAE	Gobernanza en la Administración Electoral
GE	Gobernanza Electoral
GEN	Gobernanza Electoral Nacional
GPC	Grupo Político Ciudadano
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PIN	Punto de Inflexión Negativo
SE	Sistema Electoral
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SPM	Sistema Político Mexicano
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TRICOEL	Tribunal de lo Contencioso Electoral
TRIFE	Tribunal Federal Electoral

AGRADECIMIENTOS

AL LECTOR

Por el interés en su consulta…será su juzgador,
gracias por ello…por sacudirle el polvo del olvido,
también por ello gracias…esperando sea de utilidad

AL DR. SERGIO R. MÁRQUEZ RÁBAGO

Por su dirección y gran apoyo en la conformación de esta tesis…mi infinito agradecimiento

A MIS REVISORES

Dra. Karla Valverde Viesca
Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate
Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez
Dr. Mauricio Iván Dussauge Laguna

Por sus aportaciones invaluables al presente trabajo…muchas gracias

A MIS AMIGOS DE SIEMPRE

Mtra. Ma. Del Rocío Ortega Lelis

Mtro. Pedro Espinosa Sánchez…muchas gracias

AL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por la oportunidad de pasar por sus aulas…muchas gracias

DEDICATORIA

A MI MADRE

Mujer amorosa, tierna y valerosa…un ángel de Dios

A MI PADRE

Con gran recuerdo…descanse en paz

A MIS HERMANOS

A quienes quiero y admiro

A MI GRAN AMIGO DE SIEMPRE

Mtro. Fernando Marcos Vargas López

INTRODUCCIÓN

Frente a la crisis de representatividad de los partidos políticos ante la sociedad, es necesaria no solo la reflexión al respecto sino también, buscar alternativas para tratar de recuperar la confianza del ciudadano y más aún, su empoderamiento dentro del sistema político mexicano. Crisis de la partidocracia como reflejo de ausencia total de la figura del ciudadano para la labor encomendada a aquellos por lo cual, con su distanciamiento de representar a la sociedad en general se encaminan a perder su status de “entidades de interés público” según lo consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; situación de crisis que se ha venido agudizando con los acontecimientos recientes.

Es por ello que, el tema central del presente trabajo surge a propósito de tal crisis de los partidos políticos, dada la urgente necesidad de los ciudadanos de tomar parte en la vida política del país puesto que el contexto político, social y económico propicia la reflexión sobre la creciente desafección ciudadana por la manera en que se viene haciendo política. De ahí que se considere pertinente el reconocimiento y ejecución de la Candidatura Independiente como una alternativa de participación ciudadana.

A propósito de la recientemente aprobada reforma política de 2014 en la que se da paso a la Candidatura Independiente, resulta oportuno realizar una revisión y análisis de lo que ha sido el Estado mexicano con respecto al reconocimiento de la participación de los ciudadanos para ocupar cargos de elección popular, tal y como se espera se concrete de acuerdo a la última modificación a los artículos 35 y 116 de la Carta Magna. La implementación constitucional y legal de la Candidatura Independiente resulta ineficiente, de hecho parece demagógica; una posible candidatura prácticamente inalcanzable para el ciudadano por lo que, sería necesario lo apoyase un partido político, un gobernante, o en el último de los casos, alguna organización fuera de la ley.

Para la elaboración del presente trabajo se considera un marco teórico, histórico y normativo que ha permitido realizar un análisis pero además, constituirse como un referente para otorgar sustento a la argumentación desde la sistematización de diversas fuentes; bibliográficas, hemerográficas, normativas y fuentes electrónicas. Partiendo del análisis deductivo, se trata de analizar el impacto de la figura de Candidatura Independiente en el sistema político mexicano, así como su regulación y sus repercusiones dentro del sistema electoral mexicano y de ahí, su viabilidad para manifestar si es o no posible que puede llegar a presentarse como una alternativa a lo ya dado en el ejercicio de la política nacional, como respuesta de la ciudadanía que se encuentra desafecta del quehacer político.

Así, el Capítulo I se presenta como el referente teórico, histórico y legal acerca de la importancia de la Candidatura Independiente según el desarrollo de la historia; se lleva a cabo una revisión que permita enfocar un análisis de lo que ha sido el sistema político mexicano, priorizando la participación ciudadana en el mismo desde la consagración de su independencia; una participación primero sólo de las élites para la conformación del Estado Federal Mexicano y sin un vínculo directo con el resto de los ciudadanos; posteriormente se pretende permitir dicha participación solo mediante la adhesión a algún partido político de tal suerte que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagraba ya el derecho a votar y ser votado, en la práctica no se ejecutaba, especialmente el ser votado para ocupar un cargo de elección popular. De hecho, con el paso del tiempo la sociedad irá alejándose de las instituciones de gobierno que, si inicialmente buscaban construir y consolidar una nación democrática representativa, no obstante, han ido perdiendo credibilidad, motivo por el cual incluso los propios partidos políticos existentes han impulsado el reconocimiento de la Candidatura Independiente.

Sumado a ello, es inevitable no pasar por alto la reflexión a propósito de cómo se han ejecutado las tareas que encomienda la sociedad al gobierno a través de la administración pública sobre todo, ante las transformaciones que ha padecido el país dada la incesante búsqueda de consolidación como Estado federal y democrático. Es

de esa manera que, vinculando con el naciente reconocimiento de la Candidatura Independiente, además de darle sentido, garantizarla y concretarla, también es pertinente plantear una forma de gobierno mucho más enriquecida para alcanzar tales propósitos, y en ese sentido, la administración pública debe estar al servicio de los ciudadanos, así como hacer eficientes los recursos pero, en la actualidad nos enfrentamos al necesario y efectivo encuentro entre la sociedad y el gobierno, en una interacción en la que ambos deben tomar decisiones de forma conjunta, por lo que el análisis de la administración pública en México remite de manera obligada a realizar una reflexión acerca de lo que debería ser una gobernabilidad efectiva con la pretensión de aproximarse a la democracia porque ésta no es, a nuestro juicio un *status* sino una búsqueda constante de acciones, recomendaciones y prácticas que permitan a un Estado-Nación aspirar a reforzarla, por lo que una sociedad democrática debe esforzarse por organizar su vida de forma justa, con una efectiva participación ciudadana con real control del poder político, y por otra parte, con eficacia económica y administrativa. De ahí, es preciso que los ciudadanos asuman la responsabilidad y el deber de participar en la vida pública ante la evidente desafección por el actuar de las instituciones.

En la actualidad nos enfrentamos a un tipo de *"democracia indefinida"*; sin poderes y sin clases. ¿Por qué no pensar en otras alternativas? Son las instituciones políticas[1] quienes establecen los espacios de actividad pública y reglas para seleccionar a los representantes de la sociedad por lo que, los gobiernos se organizan de acuerdo con una red de instituciones además de las políticas que facilitarán la toma de decisiones colectivas lo mismo que, coordinar las actividades de los encargados de la administración pública porque es claro que para los tiempos que vivimos se requiere de una estabilidad en las condiciones económicas, sociales o culturales, y las instituciones deben tratar de conciliar todo ello con una adecuada representación del pluralismo político, junto con una toma de decisiones satisfactorias.[2]

[1] Douglas C. North hace mención de que no puede hablarse de institucionalismo como teoría homogénea, si es conveniente considerar un institucionalismo histórico, sociológico, económico o político. En, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* Fondo de Cultura Económica, México, 1993

[2] Colomer, Josep M. *"Reflexiones sobre la reforma política en México",* en *Este país*, núm. 137, agosto de 2002, p. 4

Por lo anterior, se considera viable una aproximación a la gobernanza como herramienta para la administración pública; que se pueda considerar la acción de gobernar como una serie de redes de interacción entre actores públicos y privados, así como con actores externos. Ahora más que nunca, no solo para eficientar los recursos en todos los ámbitos, especialmente en la administración electoral hacer de la gobernanza el instrumento para replantear la función de la democracia bajo los supuestos de la efectiva representación ciudadana y la respuesta a sus necesidades, ya no en una administración electoral sino en una gobernanza electoral en la que el ciudadano elija y además, interactúe junto con el resto de los actores, ahora también como candidato a un puesto de elección popular de manera independiente.

La característica esencial de la Candidatura Independiente resulta del interés del ciudadano en ***expropiar*** la política, para cambiar el añejo y errado latifundio de la mala política que se ha llevado dentro del Estado mexicano; participando individualmente, al margen y sin mediación de los partidos políticos. Mucho se ha dicho en torno a ellas como una alternativa que puede dar a una nación verdaderas posibilidades de cambio y desarrollo, pero problematizando más allá de ese derecho ciudadano que permite poner en evidencia el desgaste y falta de credibilidad hacia los partidos políticos, puede verse dicha figura también desde la perspectiva que representa la posibilidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, una alternativa más para acceder al ámbito político.

Para la República Mexicana representa una alternativa ciudadana que, si bien veremos en su problematización acerca de la viabilidad en lo práctico, será la prueba que pondrá en evidencia el desprestigio y desgaste de las instituciones políticas que han perdido credibilidad. Aunque por otra parte, si bien los ciudadanos podremos estar ilusionados en pensar que una buena forma de participar en la política es, no etiquetándose con partido alguno por el grado de desconfianza hacia ellos, también lo viable en estos momentos es acrecentar y promover la participación ciudadana en aspectos decisorios de la vida política nacional, por lo que la Candidatura

Independiente bien puede ser el pretexto para el empoderamiento del ciudadano común.

Ante este hecho, las actuales reformas respecto a la figura ya mencionada veremos, resultan insuficientes por la excesiva reglamentación (candados) por ello conviene antes de proponer modificaciones a la normatividad en el último capítulo de la presente investigación, plantear dentro del Capítulo II una problematización acerca de cómo se ha efectuado la representación y reconocimiento de los ciudadanos; si acaso ha sido una representación abierta o restringida, lo mismo que la participación ciudadana y el cómo se ha dado ese proceso de elección de los representantes por parte de ella. Por ello, es importante analizar los procesos de reforma constitucional que ha tenido el Estado mexicano, en particular aquellas relacionadas con el sistema electoral y la inclusión de la Candidatura Independiente.[3]

Se realiza en esta parte, un rastreo de cómo fue evolucionando la participación ciudadana de acuerdo a como lo van determinando las distintas constituciones por períodos de entre 1824 a 1911, luego entre 1917 a 1989 para concluir con el actual esquema de elecciones 2014 indagando cómo se tocaba el tema de las elecciones y la participación ciudadana en las mismas, si acaso ya se prevé la participación como candidato independiente y bajo qué condiciones; y de no ser así, cuáles fueron las razones por las que no era posible pensar en su aceptación y, si partimos de la Constitución de Cádiz no solo es porque se considera es la que da sustento al origen del Estado mexicano, también porque las Cortes españolas en su elaboración retomaron las ideas liberales del siglo XVII y XVIII con las cuales se fue construyendo una nueva concepción del hombre y su relación con el poder político.[4] Dichos ideales planteaban la existencia de derechos naturales del hombre, su igualdad jurídica, la ley como la expresión de su voluntad y, que todo poder proviene de un consentimiento de los gobernados, por lo que, las Cortes españolas se basaron en ello para asentar una

[3]Para reflexionar y problematizar en torno a los criterios jurídicos al respecto de una reforma constitucional, sirva como referente la tesis antes citada del Dr. Márquez Rábago.

[4] En la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* aprobada en la Asamblea Nacional de Francia el 26 de agosto de 1789, se habla de que la ley es la expresión de la voluntad general y, que el ciudadano tiene derecho a participar personalmente o por medio de sus representantes. G. Jellinek, E. Boutmy, E. Doumergue y A. Posada, *Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 267-270.

Constitución como origen y fundamento de todo poder, dando cabida al sistema representativo; las colonias americanas participarían en la formación de un nuevo orden político en el que, además de dividir los poderes del Estado se buscaría reconocer y garantizar derechos individuales.

De igual modo, se aborda cómo se llevó a cabo la administración y calificación de las elecciones en esos períodos, lo mismo que la justicia electoral ya que, se trata ésta de una función del Estado por medio de la cual se dirimen y solucionan conflictos surgidos con anterioridad, durante o posteriormente a las elecciones; autoritarismo, fraudes electorales y mal ejercicio de los funcionarios públicos han conducido a la pérdida de credibilidad en las instituciones electorales y políticas.

De manera que, el buen funcionamiento de las instituciones de gobierno requiere que todos los ciudadanos reconozcamos el valor moral de la persona, y de ello la constitución es garante; mediante la misma se organiza al Estado pues contiene la tutela de derechos, libertades y garantías de individuos o grupos sociales.[5] Tales planteamientos conducen a considerar una democratización o ciudadanización del sistema electoral mexicano sobre todo, a partir de la modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto a la inclusión plena de la Candidatura Independiente, derecho intrínseco de todo individuo al alcanzar el status de ciudadano que se muestra también, dados los tiempos que vivimos, como una garantía política.[6]

Es por ello que, para el Capítulo III se ofrece también, la reflexión acerca de las motivaciones que condujeron al surgimiento de la Candidatura Independiente; ésta como reflejo de un sistema político electoral en el que los ciudadanos ya no se ven representados por los partidos políticos. De hecho, antes de éstos todas las candidaturas electorales fueron evidentemente, ciudadanas y fue hasta 1946 en que se confirió a los partidos la exclusividad para postular candidatos a los diferentes cargos

[5] Márquez Rábago, Sergio R. Ibid.
[6] Cfr. Márquez Rábago, Sergio R. *Atributos y reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917,* Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, UNAM- Facultad de Derecho-División de Estudios de Posgrado, México, 2000, pp. 3, 22-24

de elección popular. Pero, con la reforma política a la fracción II del artículo 35 constitucional y una vez que ésta se ha normado en la legislación secundaria, en teoría los ciudadanos de manera individual estaremos facultados para solicitar el registro como Candidato Independiente a cualquier cargo de elección popular, lo cual puede ser visto como un paso adelante en el fortalecimiento del sistema político mexicano. No obstante, a ello hay que plantear las posibilidades reales de dicha figura.

Pero, la aceptación y reconocimiento constitucional de la figura en comento ha implicado un proceso que conduce de nuevo a apoyarse en un marco teórico para comprender su sentido en el sistema político mexicano. Bajo un régimen democrático o al menos con esa pretensión, la participación ciudadana es mediante la candidatura, por mucho tiempo reservada a los partidos políticos pero, dada la dinámica de lucha por el poder y la politización absoluta en la toma de decisiones en detrimento del ciudadano común al que se debería representar, éste último ya no se ve reflejado en dichas decisiones y mucho menos existe en él un sentido de pertenencia hacia tales "entidades de interés público". De ese modo, se lleva a cabo un análisis de la aspiración ciudadana fuera de los partidos políticos, y por qué estos han contribuido a esa desafección ciudadana; la partidocracia como uno de los detonantes para que el ciudadano común exija se le tome en cuenta y sobre todo, por derecho pueda acceder a competir por un cargo de elección popular.

Más aún, para una efectiva aspiración hacia la democracia, la obligación legal de reconocer y permitir el ejercicio del derecho a votar y ser votado pero, por parte del ciudadano la obligación moral de empoderarse de la política. No obstante, de alcanzar un cargo de elección popular también lleva a plantear, ¿Cuál sería su papel y su peso a la hora de tomar decisiones ante un Congreso conformado por fracciones parlamentarias? ¿Qué habría que hacer para que ese funcionario independiente no se desvanezca en su participación? ¿De haber varios funcionarios independientes, que alternativas habría para contrarrestar el peso de la partidocracia?

Por lo anterior, dentro del Capítulo IV se realiza un análisis minucioso del conjunto de normas establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para reflexionar sobre el contenido de la misma ya que, como se ha mencionado, la figura de Candidatura Independiente fue aceptada a nivel federal (DOF, 09/08/12) sin que el legislador aprobara los términos de su participación. Es necesario analizar los parámetros en que actuará dicha figura y que se encuentran contenidos dentro del Libro Séptimo para su participación en los procesos electorales federales, además de analizar si los principios de proporcionalidad y equidad otorgados les permitirán competir con las fuerzas políticas organizadas y reconocidas dentro del Estado mexicano, como también la objetividad del legislador en cuanto a las prerrogativas proporcionadas a estas para hacer viable su registro y su campaña electoral, y poder concretar su aspiración de convertirse en funcionario independiente dentro del Poder Legislativo o Ejecutivo de la Unión.

Otro aspecto a considerar será la aplicación de las sanciones a que pueden ser acreedores en caso de infringir las disposiciones que por ley tienen que atender desde el inicio de su intención de participación hasta el final de sus campañas electorales y los medios de impugnación que pudieran hacer valer para la defensa de sus derechos político electorales.

Finalmente, surgen con lo anterior las interrogantes; ¿Por qué es importante la candidatura independiente? ¿Si acaso ésta es el parteaguas para cambiar el sistema político mexicano?, ¿es esta figura, consecuencia de la crisis de los partidos políticos? ¿Cuáles son las posibilidades reales de concretar dicha figura? y ¿Qué se requerirá para hacerla efectiva ante el ciudadano desafecto de los partidos políticos y que pretende mantenerse ajeno a los mismos?

Por lo anterior, la hipótesis de la presente investigación es, identificar las posibilidades del ciudadano mexicano de participar en forma independiente en los cargos de elección popular, una vez que se ha logrado su aceptación formal en la Constitución Federal Mexicana por lo que, el objetivo será, establecer un marco teórico,

histórico, conceptual y legal dentro del cual se analizará si hubo o no la intención del Constituyente Permanente de permitir la Candidatura Independiente y de ser el caso, analizar el sentido y alcances de tal regulación y sus efectos socio-políticos en cada época, así como su viabilidad para el momento actual, y cómo repercutirá en la administración del sistema electoral mexicano.

CAPÍTULO I

GOBERNANZA Y ADMINISTRACIÓN EN MÉXICO. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El objetivo del presente trabajo es llevar a cabo un análisis de la Candidatura Independiente (CI) y sus repercusiones en la Administración del Sistema Electoral Mexicano por lo que, resulta pertinente iniciar planteando un marco teórico conceptual que de sustento a las motivaciones que han conducido al objeto de estudio. Por ello partimos de una revisión general pero sustantiva, acerca de la teorización sobre la conformación del Estado, su relación con la sociedad y que ello permita ubicar el estudio dentro del plano nacional. Así, tal revisión ofrecerá indicios de cómo ha sido la participación ciudadana en el ámbito de la política, de modo que se vaya dando sustento a la necesidad real de considerar otras alternativas de participación ciudadana, entre ellas y principalmente, en torno a lo que gira el presente estudio, la CI.

En función de lo anterior, es necesario indagar cómo ha funcionado la Administración Pública y lo oportuna que resulta la consideración de la gobernanza para un mejor desempeño de la mencionada relación Estado-sociedad. Una democracia como la de México, en vías de consolidación requiere de hacer efectiva la participación de la sociedad, sobre todo el asumir por parte de esta su deber legal y moral de tomar parte en la construcción y consolidación del sistema democrático que rige al país. De ahí que, también se realiza una revisión y reflexión en torno a los derechos políticos de los ciudadanos, ya que la participación de la sociedad y en particular del ciudadano, no debe reducirse al voto sino también a la participación directa en la propuesta, elaboración y ejecución de políticas públicas, así como en la exigencia de resultados y rendición de cuentas, pero sobre todo, concretar el derecho de ser votado.

1. ESTADO Y SOCIEDAD EN MÉXICO

Realizar una reflexión acerca de lo que se comprende por Estado implica remontarnos al pensamiento clásico como la fuente originaria del liberalismo moderno. Una revisión sobre el pensamiento pasado nos permitirá comprender y ubicar el contexto bajo el que se conformará el Estado moderno y con ello, el Estado mexicano con respecto a la relación entre sociedad y gobierno para así, conocer cómo desde el campo teórico se ofrecen los elementos que permiten comprender dicha relación, y cómo se refleja en la práctica; lo anterior por supuesto, permitirá comprender el contexto bajo el cual se debe considerar la figura de Candidato Independiente (CI).

Para clásicos como Platón entre algunas de sus preocupaciones fundamentales estaba el encontrar una forma de vida feliz para los hombres, tanto en lo individual como en lo social; estableció una comparación metafórica del alma humana con respecto a un *"carro con alas"* conformado por tres partes: el conductor o auriga representaba a la razón, un caballo blanco y uno negro que representaban a la voluntad y las pasiones respectivamente; el ideal era que el auriga o chofer (razón) condujera bajo un equilibrio el carro.[1] Así, también consideraba que el Estado al igual que el alma, estaba conformado por tres partes: la parte gobernante (el rey-filósofo) la voluntad (el ejército) y las pasiones (el pueblo).[2]

Se trataba de la oposición entre *episteme* y *doxa* que explica bajo el famoso *"mito de la caverna"* en el que, la *doxa* u opinión consiste en la facultad de percibir las cosas por los sentidos, pero estos pueden engañarnos en tanto que la *episteme* o ciencia se logra por la razón: el hombre acostumbrado a vivir en las sombras, en la ignorancia, pero también, el hombre que se libera de las cadenas y descubre la verdad por la razón. En función de dicha comprensión de razón, Platón ideará un Estado perfecto, una República que distingue a tres clases de hombres; los de oro, los de plata y los de bronce. Los primeros son los gobernantes, los segundos, los guardianes, los terceros son los campesinos y artesanos, es decir, al igual que el alma humana;

[1]Platón. *"Fedón"*, en *Diálogos,* T.III, Traduc. Carlos García Gual, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2000
[2]*"La República"*, en *Diálogos,* T. IV, Op. cit.

sabiduría, acción y pasiones. Por lo tanto, para ser gobernantes el proceso no era hereditario sino de educación, no obstante, el propio Platón tiempo después formulará "Las leyes" porque el rey-filósofo debía someterse a las leyes de su pueblo.

Por otra parte, Aristóteles alumno de Platón ofrece una *Política* en la que contrario a su maestro, no procede por deducción sino por inducción; estudia las distintas formas de gobierno hasta entonces existentes, y de acuerdo a su ideal del *justo medio,* los tres Estados negativos son la tiranía, oligarquía y democracia, a la que opone monarquía, aristocracia y timocracia. No obstante, asegura: *"aunque una forma de gobierno puede ser mejor que otras; no hay razón para impedir que otra forma sea mejor que ella en circunstancias especiales."*[3]

Para los siglos XVI y XVII d.C se dará continuidad a los planteamientos de dichos filósofos griegos por parte de las corrientes intelectuales conocidas como racionalismo y empirismo, pero será con la Ilustración que se trascenderá la noción que entonces se tenía de la razón y con ello, una visión diferente de lo que es el Estado. Entonces la razón ya no será un principio inmóvil, sino un principio activo, capaz de conducir al progreso y desarrollo; no es solo *ser* sino *hacer.*[4] Con respecto al Estado, encontramos ya no al ideal de rey-filósofo sino al monarca ilustrado y guiado por la práctica.

Jean Jacques Rousseau en *"El contrato social"* busca edificar una sociedad en la que se garantice el bien común; una sociedad con bases que la fundamenten y además, que garanticen la libertad e igualdad de los individuos. "El hombre ha nacido libre y por todas partes está encadenado", palabras con que inicia la obra mencionada y en la que manifiesta que para poseer de nuevo esa libertad, el hombre debe asentar las bases de un contrato social.[5] Contrario a Thomas Hobbes, para Rousseau la fuerza no garantiza la paz (aunque recordemos, lo que hace Hobbes es plantear un "Estado

[3]Aristóteles. *Política,* Traduc. Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 1986
[4]Xirau, Ramón. *Introducción a la historia de la filosofía,* Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, México, 2010, pp. 289-290
[5]Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social,* Traduc. María José Villaverde, Ediciones Altaya, Barcelona, 1993, Libro Primero, Cap. I, p. 4

hipotético" de guerra para justificar el sistema imperante y la necesidad de adherirse al mismo) siempre hay la posibilidad de una fuerza mayor que desplace a la anterior por lo que, el Estado y soberanía deben basarse en una voluntad general.

Tal voluntad general constituye un principio moral, un principio de la razón que se manifiesta en la práctica por medio del derecho y el deber, una voluntad según la verdad y no necesariamente por voluntad de la mayoría. Es decir, el contrato social al que se refieren las voluntades individuales, hace que el pueblo otorgue al Estado sea aristocrático, democrático o del que sea, su soberanía, pero si el soberano desatiende la voz de la voluntad general, lo deja de representar y bien puede destituirlo el propio pueblo.

Hegel también ofrece una concepción de Estado a partir de determinaciones progresivas: un espíritu subjetivo como espíritu concreto, que va del alma a la conciencia, como un despertar de las sensaciones, el entendimiento y luego hacia la conciencia como un grado de reflexión que irá gestando hasta llegar a la razón. El espíritu objetivo como la "idea absoluta" manifestada primero en el derecho, luego en la moralidad y finalmente en el Estado, para llegar al espíritu absoluto, realidad máxima del hombre y el mundo. Para el caso del Estado, se trata pues de la realización más precisa y clara de la voluntad social; primero por el derecho se busca la igualdad y la propiedad y es el contrato social el que garantizará una libertad racionalmente entendida y opuesta al libertinaje individual. Al estarse realizando la libertad se da al mismo tiempo la moralidad bajo las primeras formas que darán paso a la formación del Estado: la familia, la sociedad civil y al final la consagración del Estado.[6]

La anterior *dialéctica* la retomará Karl Marx en el sentido de concebir que la historia del hombre está conformada por contradicciones que son superadas en etapas posteriores; pero afirma Marx que, ya no se trata de interpretar el mundo sino de transformarlo. El Estado será concebido como una expresión política del poder de una clase que asume el control de la sociedad, y en ese sentido, las instituciones del

[6]Hegel, G. W.F. *Enciclopedia de las ciencias filosóficas,* II, Traduc. Ramón Valls Plana, Alianza Editorial, Madrid, 1997, pp. 387-533

Estado cumplen la función de asegurar la permanencia de dicha clase en el poder. Ya de algún modo habíamos mencionado que, por ejemplo, para Hobbes en su planteamiento hipotético se trata de una potencia capaz de unificar y garantizar la paz interna así como, imponer orden y obediencia.

Por otro lado, Keynes manifiesta que el Estado presenta diversas facetas pues se trata de una ordenación de la conducta humana: *"No se puede entender la esencia del Estado, sino pensando en que del mismo emanan deberes que obligan a los hombres a una conducta recíproca determinada, en tanto que permanece dentro de la sociedad política."*[7] Es decir, la conducta humana va dirigida por un sistema normativo o moral que prescriben lo que debería hacerse aunque no necesariamente se cumple; tal moral dimana del Estado y por lo tanto, la voluntad del Estado es la suma de las voluntades de los hombres que lo componen. Pero además, con Kelsen encontramos la concepción de Estado como Estado social o de bienestar ya que en su intervención en el ciclo económico garantiza un equilibrio económico, empleo y crecimiento. Finalmente, una postura sin duda que no debe dejarse pasar es la de Max Weber que lo define como *"una unidad de carácter institucional que en el interior de un territorio monopoliza para sí el uso de la fuerza legal y desde el punto de vista político, es la organización de la sociedad."*[8]

Con el surgimiento del *Estado de Derecho* se erige una concepción de Estado democrático, donde se pretende consolidar una efectiva participación del ciudadano. Se reconoce a los hombres como ciudadanos, libres y racionales; el Estado se encarga de satisfacer las necesidades públicas; posee obligaciones esenciales y por ello se organiza política, jurídica y administrativamente para cumplir su misión, además ello va justificado desde la Constitución: se establece una relación de normas jurídicas que integran cierto orden, en nuestro caso, un Estado Federal.[9]

---

[7] Kelsen, Hans. *"La esencia del Estado"*, en *Compendio de Teoría General del Estado,* Editora Nacional, México, 1980, Cap. I, pp.107-128

[8] Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del estado capitalista,* Colección Fontamara, México, 2002, p. 258

[9] Tema debatible por los diversos puntos de vista al respecto: unos lo entienden como la comunidad política desarrollada; como consecuencia natural de la evolución humana; como estructura de poder político de una comunidad y también, quienes lo conciben como un cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Cfr. Alejandro Quiroz, María de Jesús. *Fortalecimiento de la responsabilidad del ciudadano ante las instancias electorales. El desempeño de los consejeros locales y distritales en la construcción de la gobernabilidad participativa.* Tesis doctoral, INAP, México, 2013, pp. 30-31

Precisamente con el Estado de Derecho a finales del siglo XVIII a raíz de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, se deja atrás el absolutismo monárquico de modo que, la nueva organización del Estado es en función del derecho y el liberalismo. La Constitución será la ley fundamental del orden jurídico porque, en ella se reconocen derechos, garantías, libertades, prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos y por otro lado, define las bases de organización del gobierno, división y separación de sus funciones (legislativo, ejecutivo y judicial) busca regular diversos ámbitos tales como, el proceso de la formación de la voluntad política, las etapas y requisitos del proceso legislativo, la organización de la justicia y de la administración pública, entre otros. De ahí que, habrá que entender que el proceso de configuración del Estado está implicado con causales que han conducido a estructurar de una u otra forma las constituciones.

Ahora bien, un Estado federal consiste según Duverger en un régimen de descentralización es decir, se trata de un Estado de Estados con existencia de distintas partes unificadas por una autoridad general debido a la necesidad de organizar políticamente grandes territorios[10]; alianza o pacto de unión entre unidades autónomas en una unidad superior para conformar una agrupación poderosa y con mayores posibilidades de desarrollo general.[11] Su fundamento jurídico está garantizado en la Constitución en la que se establecen las bases generales de su estructura, organización, facultades, partes integrantes, reparto de competencias en los distintos órdenes de gobierno, así como la previsión del proceso de reforma de Estado, es decir, la reforma constitucional en caso de requerir el reconocimiento de nuevas condiciones y características de la nación.

> ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM. Art. 41):*** *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. En los casos de la competencia de estos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. En los términos respectivamente establecidos por la presente*

[10]Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional,* Ariel, Barcelona, 1970.
[11]Etimológicamente, Federación proviene del latín *Foederare;* a lianza o pacto de unión. Desde antiguo se han dado casos de confederaciones o alianzas de grupos para enfrentar peligros y/o ventajas: griegos, aztecas, y en este caso, un régimen federal contra el centralismo colonial.

Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

Este artículo de la Carta Magna describe la naturaleza jurídica del Estado Federal Mexicano y que por tanto, nos permite esclarecer, analizar y vincular los órganos que lo componen; la función de gobierno a partir de tareas que la sociedad encomienda, y la ejecución de las mismas por parte de la administración pública (AP). El Gobierno determina las políticas y acciones que permitan la relación entre Estado y sociedad, además para que ésta última se vea reflejada debe elegir a sus representantes por medio del voto, y para que ello ocurra debe existir una administración electoral (AE) que le genere confianza, es decir, que se requerirá de procesos electorales justos y libres que generen confianza en los ciudadanos para que efectivamente se refleje una representatividad social del Estado dentro de la sociedad. De no ser así, es pertinente la modificación de la ley fundamental para entonces, crear o recrear instituciones y políticas públicas que den cumplimento a las necesidades de la nación.

El Estado realiza un conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar –jurídicas, materiales y técnicas- que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal, local y municipal. Las actividades jurídicas del estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simples desplazamientos de la voluntad y, las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capaciten al hombre para mejorar su bienestar.[12]

El anterior acercamiento general sobre el Estado nos permite al menos, aclarar no solo lo que entendemos sobre el mismo sino también, sus funciones y relación con el gobierno, con la sociedad en general, con la política y la administración pública, y para nuestro propósito, con una administración electoral encaminada hacia una efectiva

[12]Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso.* Editorial Porrúa, México, 2001, p. 17

participación ciudadana en los procesos electorales, en especial, como CI a puestos de elección popular.

Como menciona Pablo González Casanova, aunque la Constitución está inspirada en las ideas de la Ilustración Francesa y de los constituyentes de Filadelfia, en la realidad su estructura y decisiones políticas marcharon distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX.[13] Es decir, la dinámica política, la institucionalización, los equilibrios y controles, así como la concentración y distribución del poder hacen ver esos modelos teóricos como meras figuras simbólicas que sancionan una realidad opuesta.

De acuerdo a la visión histórica de conjunto de historiadores tales como Arnaldo Córdova, el punto nodal del desarrollo del país lo conforma la relación peculiar que se dio entre la política y la economía; sobre todo el elemento político y su dinámico papel al menos durante los dos primeros tercios del siglo XIX que contempla un Estado que lo es sólo de nombre; no hay control efectivo, los campos ideológicos, conservadores y liberales buscan soluciones políticas radicalmente opuestas.

A partir de la consumación de la independencia y hasta el siglo XIX se dará la promulgación de constituciones y leyes fundamentales,[14] lo cual evidencia la fragmentación de la sociedad; las clases dirigentes se dividirán en múltiples grupos además de una clara división social: las clases poseedoras y el resto de la población; gobierno e iglesia, y centro de provincias, además de la tendencia entre las élites gobernantes: monarquistas y republicanos. Conflicto que decantaría en una lucha por establecer un proyecto hegemónico dentro de las clases dominantes y luego, sobre la sociedad. Conservadores al igual que liberales buscaron hacerse del poder estatal para

[13]González Casanova, Pablo. *La Democracia en México*, Ediciones Era, México, 26a reimpresión 2003, p. 23

[14]"De diverso origen y con varia fortuna, once asambleas constitucionales se reunieron en México durante casi sesenta años: el Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo el año de 1813; el Congreso Constituyente de 1822, dos veces convocado, la Junta Nacional Instituyente del 23, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso Ordinario permaneció disuelto; el Congreso Constituyente de 24, el Congreso Ordinario, erigido constituyente en 39; el Congreso Constituyente de 42; la Junta Nacional Legislativa de 43; el Congreso Constituyente Extraordinario de junio de 46; el Congreso Constituyente de Diciembre de 46, con funciones al mismo tiempo de Congreso Ordinario; y el Congreso Constituyente de 56. Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente en forma provisional y con alcance limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo." Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*, 1808-1992, Porrúa, México,1992, p. XXI

erigirse como proyecto único, pero ambos alejados del contexto real de su tiempo, y sin embargo ello distinguió la conformación de la nación mexicana.

Con el Congreso Constituyente de 1856-1857 y a partir del cual nace la Constitución de 1857, se definió el régimen del país como republicano, representativo, democrático, federal y fundado en la separación de poderes; la Carta Magna y las Leyes de Reforma ofrecerían la garantía del ciudadano como individuo con derechos políticos; igual ante la ley, además ciudadanía acompañada de la secularización de la sociedad, propiedad privada y economía libre para el país. Modelo liberal que provocó enormes desigualdades sociales y que condujo al conflicto revolucionario de 1910-1921 que logrará ver reflejadas posteriormente, algunas de sus necesidades en la Constitución de 1917 de modo que, el Estado revolucionario se ve comprometido a convertirse en el motor fundamental de desarrollo del país.

Aunque por otro lado, la sociedad mexicana si bien se ha visto combativa al respecto de la lucha por sus derechos civiles, políticos y sociales, aún no ha concretado esa lucha y lo viene haciendo desde que en 1821 se libera del yugo español. Como bien apunta Luis Chávez Orozco, no existía en las proclamas de Hidalgo, de Morelos o de Iturbide la idea de *Patria* sino la indeterminada *América*; se luchaba contra el enemigo que era el español y la idea de *nación* era la propia de una sociedad estructurada en reinos y ciudades. Con la lucha de independencia la idea de nación se reformula de acuerdo a los ideales de la Revolución Francesa y entonces, se trata de la unión voluntaria de individuos autónomos e iguales; una construcción libre que depende de la unión de voluntades.[15]

Así, el Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, abarcando a los sectores organizados de la población y adoptando sus intereses como programa; régimen populista por una revolución, es al mismo tiempo, un régimen clasista no sólo porque una clase esté en el poder sino por que promueve

[15]Chávez Orozco, Luis. *Historia de México*. *Apéndice sobre historia económica y diplomática de México*, Editorial Patria, México, 1947, pp. 467-468

los intereses de la misma; ha sabido interpretar y hacer suyas las aspiraciones populares pero, al mismo tiempo las limita.[16]

Desde 1929 hasta antes del proceso electoral del año 2000, un mismo partido había detentado sustancialmente el poder, todas las posiciones, por lo que era más que evidente la ausencia de un sistema de partidos. Pero en la actualidad es claro que la estabilidad democrática no depende sólo de condiciones económicas, sociales o culturales, antes bien, idealmente las instituciones políticas deberían conciliar la necesidad de una adecuada representación del pluralismo político y también, la toma de decisiones efectivas y satisfactorias.[17]

No obstante, en la vida política del México organizado es decir, con un sistema presidencialista[18], su partido y grupos de interés, está también el ciudadano que no sólo queda fuera del grupo de poder político sino además de las organizaciones populares; el ciudadano desafecto de las instituciones y leyes, el ciudadano fuera de los partidos políticos y las organizaciones. Ya no solo el ciudadano *"marginal"* al que se refiere Pablo González Casanova en la obra antes citada, el de la población rural, analfabeta, el ciudadano que además, no manifiesta su inconformidad bajo un clima de violencia, y que sobrevive bajo la súplica y petición a las agencias gubernamentales que se convertirán en gestores de las soluciones a las necesidades.

El artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las condiciones para ser considerado un ciudadano, pero que a través de los años y las diversas constituciones dicho concepto se ha venido modificando en aras de consolidar una democracia representativa y con una cada vez más específica participación ciudadana. El paso de la historia nos permite ver cómo la propia exigencia ciudadana ha abierto cada vez más espacios de participación y no solo de representación, para dar cauce a tan legítima demanda.

[16]Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*, Ediciones Era, México, 26a reimpresión, 2003, pp. 45-46
[17]Colomer, Josep. "*Reflexiones sobre la reforma política en México*", *Este país*, núm. 137, agosto de 2002, p. 4. En, http://estepais.com/site/category/ep/?n=137 Consultada en enero de 2013
[18]Que hace inexistente la división de poderes y destaca la omnipresencia del Ejecutivo.

Es la participación del ciudadano, como veremos, el medio por el cual se deben sustentar y legitimar las acciones de gobierno en un Estado federal como el nuestro, y si a ello agregamos la pretensión de consolidar una democracia, es sin duda la ciudadanía un elemento fundamental. Ciudadano que participa en el ámbito de la empresa privada, en las instituciones públicas, asambleas vecinales, en procesos electorales mediante el voto para elegir quién lo represente, en organizaciones políticas, etcétera, es decir, se trata del derecho de todo ciudadano.

La mayor de las veces como espectadores y demandantes de promesas de sus representantes pero, ahora se presentan nuevos escenarios bajo los cuales ya no basta con una representatividad, como apunta José Woldenberg *"…el ciudadano es aquel individuo que ha tomado conciencia de su poder legal para mantener o para cambiar la situación política del país."*[19] Pero se trata de un hecho histórico y político que se ha venido construyendo de acuerdo a las transformaciones del país.

En 1981 el escritor Mauricio González de la Garza escribía sobre el sistema de partido único, al cual veía en crisis: *"México camina hacia otro México. De nosotros depende que ese otro México sea libre, independiente, justo y democrático."*[20] No obstante, fue hasta el año 2000 que se rompió con la hegemonía de un partido que nació bajo los ideales de la revolución mexicana, y que por muchos años se han utilizado como arma para control del poder.

Un sistema democrático como el que se busca consolidar en México conduce a plantear y definir la ciudadanía, pero acorde al contexto que se vive; una ciudadanía que trascienda el ámbito legal y que integre prácticas que también son inherentes a la misma: participación política, comunitaria, rendición de cuentas, en beneficio de consolidar la democracia haciendo efectiva la participación ciudadana en todos los ámbitos y bajo sus diversas acepciones; caso particular, como CI.

[19]Woldenberg, José. *La construcción de la democracia,* Plaza & Janés, México, 2002, pp. 38-39
[20]González de la Garza, Mauricio. *Última Llamada*, Edamex, México, 1981, p. 17

Por lo anterior es que resulta necesario proponer herramientas que permitan un vínculo más estrecho entre Estado y sociedad; que llegue el momento en que el ciudadano consciente de sus derechos también actúe bajo una conciencia moral de su deber como ciudadano. Para ello habrá que repensar las funciones de la AP en México, en particular para el presente estudio, la administración electoral (AE) para encontrar los conductos por los cuales hacer más efectivo el vínculo con la sociedad.

2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO ANTE LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y SOCIALES

La administración pública, como afirma Renate Mayntz es resultado del desarrollo histórico de las sociedades, es decir, conforme en la sociedad han aparecido sistemas sociales, primero al interior de la familia y luego como subsistemas fuera de ella; religión, educación, economía, etcétera; se empieza a establecer una diferenciación entre los mismos porque los individuos realizan una función específica; existe autonomía entre ellos pero al mismo tiempo se da una interdependencia ya que funcionan como un todo.[21]

Con el surgimiento del Estado moderno según la autora en comento, se da también el desarrollo de la AP, por ello, un factor determinante en la formación del Estado es la centralización de la dominación territorial y con ello, la centralización política y de tareas.[22] La intención en el presente apartado es, presentar una visión global de cómo ha funcionado la AP en México y precisamente, considerando las transformaciones políticas y sociales. En función de ello es que surge la necesidad de plantear la propuesta de una Gobernanza, y específicamente, una gobernanza en la administración electoral. Por otra parte, más allá de hacer la distinción entre AP y política, las funciones de cada ámbito, o los vínculos entre política y AP, se parte de la idea de que la AP contiene un conjunto de organizaciones y formas sociales concretas que no se reduce solo a la "burocracia" en el sentido peyorativo en que se ha empleado.

[21]Mayntz, Renate. *Sociología de la Administración Pública,* Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 24-26
[22]Ibid., p. 26-32

Justamente si en el presente apartado se encamina hacia una gobernanza es porque, se considera que la AP es un todo en el que como se parafraseó a Mayntz, existen subsistemas independientes entre sí pero que requieren de la interrelación para funcionar; si bien cada individuo, cada sistema y/o subsistema desempeña una tarea específica, funciones políticas y administrativas que al final corresponden al Estado como el todo vinculante. No siempre sucede así por ello es que, se considera bien la Gobernanza puede aproximar ese vínculo en la AP.

Como se ha planteado, AP y desarrollo político y social van interrelacionados si no a la par, al menos en un intento por vincularse para el logro de metas comunes. Así tenemos que, desde el inicio de la vida independiente de México en el *Reglamento Provisional de Gobierno* de 1821 se estableció lo siguiente: *"Proponer las reformas y mejoras que creyese conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás...lo que pudiera convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración."*[23]

El 8 de noviembre de 1821 se establece el Decreto por el cual se emite la creación de Ministerios para la organización de la administración pública, basados en la concepción monárquica española de las cuatro causas: gobernación, justicia, guerra y hacienda: la Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina; Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda. La preocupación era la relativa al sistema financiero dados los años de lucha, y por otro lado, la creación de una Junta Provisional Gubernativa con el fin de convocar un Congreso Constituyente que expidiera la Constitución del Imperio Mexicano.

El 24 de febrero de 1822 se instala el Primer Congreso Nacional que señalaba la monarquía moderada como forma de gobierno; la soberanía residiría en el Congreso

[23]Citado por, Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo. *"La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos."* En, *Revista de Administración Pública*, INAP, México, enero-abril 2004, Vol. XXXIX, Núm. 1, p. 20

y, la religión del imperio sería la católica. Al mismo tiempo se decretó que quedaba: *"el imperio, al disolverse el antiguo gobierno, sin erario; obstruidas las fuentes de riqueza pública; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas…y sin ningún sistema de hacienda ni administración."*[24] Es decir, inmediatamente a su nombramiento como emperador constitucional de México el 21 de mayo de 1822, Agustín de Iturbide procedió a la organización del naciente imperio: promovió una reforma electoral que tendía a reducir el número de diputados a casi la mitad, pero el Congreso la rechazó; fue entonces muy clara la guerra entre el emperador y el Congreso.

El 18 de noviembre de 1822 se promulga el *"Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano"* dado que, se intentaba conformar el nuevo Estado y su sistema de poder; destacaban el mantenimiento de fueros eclesiásticos, derecho a la libertad personal, de propiedad, religión católica, libertad de pensamiento y la existencia de diputaciones provinciales.[25] Estas últimas serán el germen del sistema federal mexicano; el gobierno de dichas provincias residía en el jefe superior nombrado por el rey y se encargaría de la prosperidad de la provincia. El Congreso Constituyente de 1823 expide el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana en enero de 1824 en la que se establece que:

> *La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquier otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona, adoptando para su gobierno la forma de república representativa popular federal, compuesta de estados libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior.*[26]

No obstante, es con el primer presidente del México independiente, el General Guadalupe Victoria que se hace evidente la carencia de medios para lograr objetivos, de órganos y recursos financieros para desarrollar funciones y planes en su

[24]Informe al Congreso Constituyente del 24-XI-1822, en MATIP, La Hacienda Pública, vol. 4, tomo 1, p. 3. En *200 años de Administración Pública en México*, Tomo IV. Génesis y evolución del federalismo en México, INAP, México, 2013, p. 79
[25]Cfr. Reglamento del Imperio, en Tena Ramírez, Felipe. *Las leyes fundamentales de México*, Op. cit. Al restablecerse la vigencia de la citada Constitución y para 1823 estaban ya instaladas 23 diputaciones, la base para la actual división territorial de México; lo relevante aquí es que, fueron las provincias las que exigieron este sistema bajo amenaza de separarse en caso de establecerse un régimen central.
[26]*200 años de Administración Pública en México*, Op. cit., pp. 93-94

administración. La Constitución del 31 de octubre de 1824 ratifica el sistema federal además de dividir el poder supremo en legislativo, ejecutivo y judicial.

De 1833 a 1838 la situación política marchaba entre alternancia en el poder, reformas y cancelación de las mismas, disolución de legislaturas para conformar nuevos congresos, así como expediciones de leyes, reglamentos y constituciones. Haciendo un análisis de la administración se encontraron irregularidades en todos los ramos, esto no solo por los defectos e inconvenientes políticos ya señalados, también porque hacían falta medios de ejecución.[27]

Se trataba pues de la crisis más aguda en la historia de la administración en México al pretender alcanzar su soberanía; los gobernantes demandaban su reorganización dado el ausente bienestar de la población. Antonio López de Santa Anna con respecto a la administración se encargó de redistribuir competencias en las entonces cinco secretarías, pero se trataba de una abierta y declarada práctica dictatorial.

Con el Plan de Ayutla se desconoce a su gobierno y se nombra como interino a Juan Álvarez para mediar entre la clase liberal y el campesinado pues para entonces como ya se ha mencionado, las condiciones sociales y económicas de México iban en detrimento de la población indígena. Posteriormente, con el gobierno de Ignacio Comonfort que buscará reorganizar la hacienda pública con la expedición de la Ley sobre Presupuestos Generales de la República en la cual se determinaba asignar una partida para cada dependencia federal, y un Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en el que entre otras cosas se centraliza la República, se promulgan algunas garantías individuales, se limita el poder dictatorial del presidente, y sobre todo, se crea un estado de excepción con el clero; no pueden votar ni ser votados. Luego vendría la llamada Ley Lerdo con la desamortización de los bienes eclesiásticos; enseguida se expiden las Leyes de Reforma con las que se acelera el proceso de desvinculación entre el clero y el Estado. Pero, con el triunfo de la Reforma

[27]Alamán, Lucas. *Examen de la organización general de la administración pública.* Citado en *200 años de la Administración Pública en México,* Op. cit.

para 1861 había una confusión social, desconfianza, una economía destrozada y una administración pública desordenada.

Durante el período conocido como el Porfiriato se llevó a cabo una reestructuración de la AP que por decreto del 13 de mayo de 1891 se busca adecuar a las necesidades socioeconómicas ampliando el número de secretarías. Hubo un crecimiento en la producción, pero también en la población y sobre todo, en las contradicciones sociales. A Díaz le preocupaba crear condiciones y acciones para establecer el orden público y así, alcanzar el progreso económico por ello ejerció una política económica y fiscal de incentivos, exenciones fiscales, subsidios, concesiones, etcétera. Pero en lo político, permaneció en el poder por tres décadas; tuvo la capacidad y habilidad necesaria para manejar los procesos electorales, haciendo disminuir el interés de la población en las elecciones de puestos de representación popular, cosa nada difícil como asegura Pastor Rouaix: *"…la actividad electoral es obra de los candidatos...El candidato es el que forma a sus electores y no los electores al candidato...el verdadero pueblo fue una comparsa acompañante del político, único interesado en el éxito de los comicios"*.[28]

La ausencia de leyes laborales, la concentración de la riqueza, la demanda de reparto agrario y reclamo democrático fueron los elementos que se rebelaron contra ese orden político ocasionando la revolución que, expresaba el reacomodo de los factores de poder de la sociedad mexicana. La otra parte de la administración pública sería la de carácter plenamente intervencionista del Estado; los organismos descentralizados, instituciones crediticias, empresas con participación estatal, fideicomisos y todo aquello que en conjunto se llamó sector paraestatal.

En 1916 los diputados constituyentes dictaminan la necesidad de crear en paralelo a las secretarías de Estado, los departamentos administrativos siguiendo el modelo francés de los llamados *"Establecimientos Públicos"* dedicados a servicios técnicos alejados de la política. En 1921 se crearon comisiones especiales de eficiencia

[28]Citado por Cahnes Nieto, José. *"Administración dictatorial"*, en *Revista de Administración Pública,* no.3, enero-marzo, 1983, INAP, México, p. 232.

en todas las secretarías y departamentos del Ejecutivo, con el objeto de realizar estudios e investigaciones para la reorganización técnica de los servicios públicos de la administración.[29]

De tal manera, podemos decir que la AP en México ha dependido primero, de las condiciones políticas y económicas nacionales; posteriormente ha sido notorio el actuar en función de las influencias externas, de ahí la dificultad dado que se parte de contextos totalmente distintos. Se habla de que en el país, al respecto sólo hay proyectos y planes pero que no se concretan; sobre todo que tiende a actuarse sobre la marcha y no bajo una planeación y *"prevención"*. Por otra parte, se identifica que, las instituciones trabajan sin resolver problemáticas, sólo problemas; el "Método de andarse por las ramas" y ello no permite la visión de ahorrar recursos o distribuirlos racionalmente, con eficiencia. De ahí que se deba apostar por una reinvención de la administración pública como plantea Guillermina Baena Paz, en un trabajo de colaboración y no de sustitución entre los sectores público y privado.[30]

Dada la urgente necesidad y sobre todo, la exigencia de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones; se requiere de una participación directa en diferentes niveles y modalidades, para la conformación de una efectiva democracia; ya no solo elegir y delegar sino también, la posibilidad de ser electo. Solamente con una efectiva integración y participación del ciudadano en el gobierno permitirá mejorar dicha relación; recuperar la credibilidad de las instituciones y es así como se logre una proximidad hacia una gobernabilidad efectiva en la que intervienen diversos actores, todos siendo parte de dicha acción en virtud de un crecimiento y prosperidad sustentables.

[29]Memoria Institucional. 1955-2010, INAP, México, pp. 22-24
[30]Baena Paz, Guillermina. *"El Futuro de la Administración Pública Federal en México",* en *Revista IAPEM*, México, mayo-agosto, 2012, p. 85

3. DE GOBERNABILIDAD A GOBERNANZA. HACIA LA BÚSQUEDA DE UNA DEMOCRACIA EFECTIVA

En México desde siempre se ha dado la búsqueda constante de una vía que conduzca hacia la democracia; sin embargo, al igual que sucede en otros países sobre todo de Latinoamérica, la AP no se ha transformado a la misma velocidad con que se dan los cambios políticos y económicos tanto nacionales como internacionales. Precisamente ante las transformaciones mundiales, pero particularmente las nacionales es que resulta necesario plantear una nueva visión y un mayor impulso en el establecimiento de paradigmas que ponderen la relación Estado-sociedad, sin perder de vista la misión y fines de la AP; los medios de acción de que dispone un gobierno para alcanzar propósitos y cumplir con tareas de interés social determinadas por la Constitución para consolidar la democracia del Estado federal. La intención es reflexionar sobre las posibilidades de participación ciudadana en la política, en una democracia como la de México, y si ello permite pensar en la viabilidad de la CI como una forma de participación ciudadana.

Sin embargo, hablar de democracia y en especial de la democracia en México dista de lo que significa en su sentido originario y que si bien ha tenido sus propias dificultades, es al menos un modelo de referencia bajo el cual los ciudadanos pueden participar en la política y en todo asunto público. Tiene su origen en la Grecia clásica bajo una forma *directa*; puede ser considerada una visión idealizada en la que los ciudadanos (hombres libres) se reunían en la plaza pública para debatir asuntos de interés público y tomar decisiones pero, sabemos también que tal idea de democracia incluso fue cuestionada en su época; el filósofo Platón antepone una *República* y unas *Leyes* porque su espacio público y ciudadanía no satisfacían del todo. No obstante, era una democracia directa.

Siglos después bajo una forma *representativa* la democracia permitiría que los ciudadanos eligieran a sus representantes que, se reunirán y debatirán para tomar decisiones en asuntos públicos. Entre los siglos XVII y XIX a raíz de revoluciones que pedían libertad e igualdad, la democracia resurgirá como una forma de organización

política en la que los representantes de los ciudadanos expresarán el sentir de éstos; los ciudadanos como base del sistema y los representantes como intermediarios.

El Estado mexicano no fue la excepción dentro de esa dinámica social; en su segunda reforma al artículo 3º constitucional en 1945, se dio un enfoque a la educación bajo la perspectiva de las necesidades sociales a raíz del contexto político-económico mundial; el Secretario de Educación Jaime Torres Bodet a solicitud del Presidente General Manual Ávila Camacho, redacta la iniciativa de reforma constitucional, misma que fue presentada por el Ejecutivo Federal ante el pleno de la H. Cámara de Diputados el 18 de diciembre de 1945 y dentro de la cual, para nuestro estudio encontramos significativo el contenido siguiente:

> *"…Todo lo que somos y todo lo que vamos asegurando en constante pugna contra el dolor, la injusticia y el mal, los recelos y la ignorancia, no lo estimamos tanto por lo que vale para nosotros cuanto por lo que puede servir de guía para el bien de quienes vendrán a substituirnos en la tarea de mejorar y de enaltecer la función de México. Es natural, por lo mismo, que, a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación; es decir: de la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombres de mañana desfilarán.*
>
> *…*
>
> *"En momentos en los que es menester prepararnos a vencer los obstáculos del período de postguerra, creo que los miembros de esta Asamblea coincidirán conmigo en la convicción de que las tareas educativas son de importancia suprema ya que la escuela es el laboratorio del porvenir y de ella dependerá el éxito con que arrostren las próximas promociones todas las experiencias que les plantea un mundo en trance de urgente reconstrucción.*
>
> *"De ahí que, en el proyecto que motiva esta exposición, el Ejecutivo se haya esforzado por definir el alcance de los términos empleados para eludir, así, los errores de interpretación que han deparado pretexto a las controversias y a los enconos y haya adoptado un criterio en el que los postulados de la Revolución Mexicana no sólo se manifiesten coherentemente sino rebasen el marco estrecho que limita el artículo en que me ocupo, pues, en la obra de redención cultural que nos interesa, no puede haber preferencia exclusiva para el camino intelectual de la formación del hombre, la cual requiere ante todo un acertado equilibrio de los valores espirituales y materiales y no se alcanzaría, de manera adecuada, sin un desarrollo congruente del conocimiento, el sentimiento y la voluntad.*

"De ahí también la necesidad de extender la acción normativa de los preceptos encauzadores de la enseñanza a un campo que el texto de 1934 no enfoca concretamente: el de la educación para la defensa de la unidad nacional y el de la educación para el orden de la convivencia internacional."…[31]

Finalmente decretado el 30 de diciembre de 1946 y textualmente consagrando:

CPEUM, Art. 3º…f. II, a) *Será democrático considerando a la* ***democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;…***

Pero, para los siglos XIX y XX será la figura de los partidos políticos el elemento central de las democracias representativas. Es decir, los regímenes democráticos se han fundado bajo formas de acción ciudadana, una de ellas, el voto como expresión de la voluntad popular para delegar su representación, pero con el trascurso de la historia los ciudadanos como base de la democracia se han limitado a elegir periódicamente entre opciones determinadas de ofertas políticas por parte de los partidos políticos.[32]

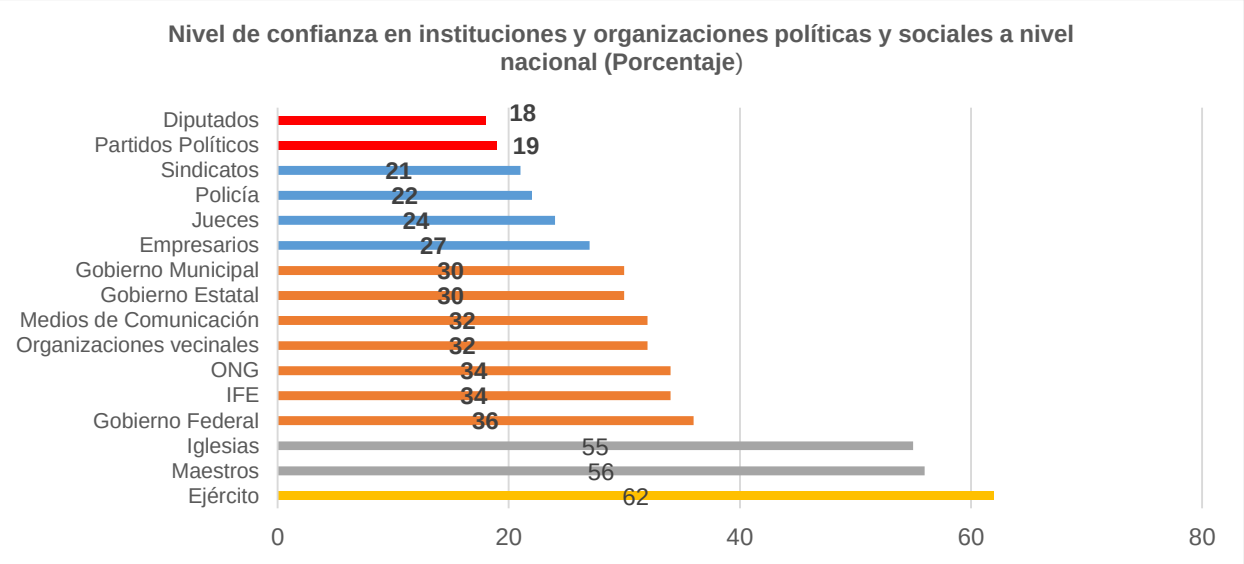
Pero la democracia como régimen político, forma de gobierno y modelo de organización social, requiere más que un discurso; un régimen político no se sostiene solamente por argumentos o discursos; no solo no es una teoría carente de práctica, como tampoco es la panacea que resolverá los retos sociales, económicos y políticos de un país: al menos se ofrece como un sistema que permite ventajas sobre otros sistemas independientemente de su concepción teórica dado que, si revisamos la vasta literatura al respecto se evidencia que no hay un acuerdo explícito sobre su definición,

[31]*"Exposición de Motivos"*, en *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados, 18 de diciembre de 1945, p.3. Citado por, Dr. Sergio R. Márquez Rábago, *"Atributos y reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917",* Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 2000, pp.195-196. Posteriormente, ante el Consejo Nacional Técnico de la Educación en su discurso del 29 de julio de 1959, Torres Bodet de nuevo manifiesta la definición de democracia a partir de la necesidad de formar ciudadanos mexicanos tal y como lo exigía el momento y con visión de futuro: "…un mexicano en quien la enseñanza estimule armónicamente la diversidad de sus facultades: de comprensión, de sensibilidad, de carácter, la imaginación y de creación. Un mexicano dispuesto a la prueba moral de la democracia, entendida la democracia 'no solamente como una estructura jurídica y un régimen político', siempre perfectibles, sino como un sistema de vida orientado ´constantemente al mejoramiento económico, social y cultural del pueblo'…", en Torres Bodet, Jaime. *Discursos 1941-1964,* Porrúa, México.

[32]Ver, Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971, p. 343

no obstante, a pesar de las divergencias cualquier definición de democracia por restrictiva que sea tiene como características entre otras, su diseño institucional y la competencia electoral. Al menos en nuestro país el vínculo entre el marco institucional y la competencia electoral son ejemplo de ello.

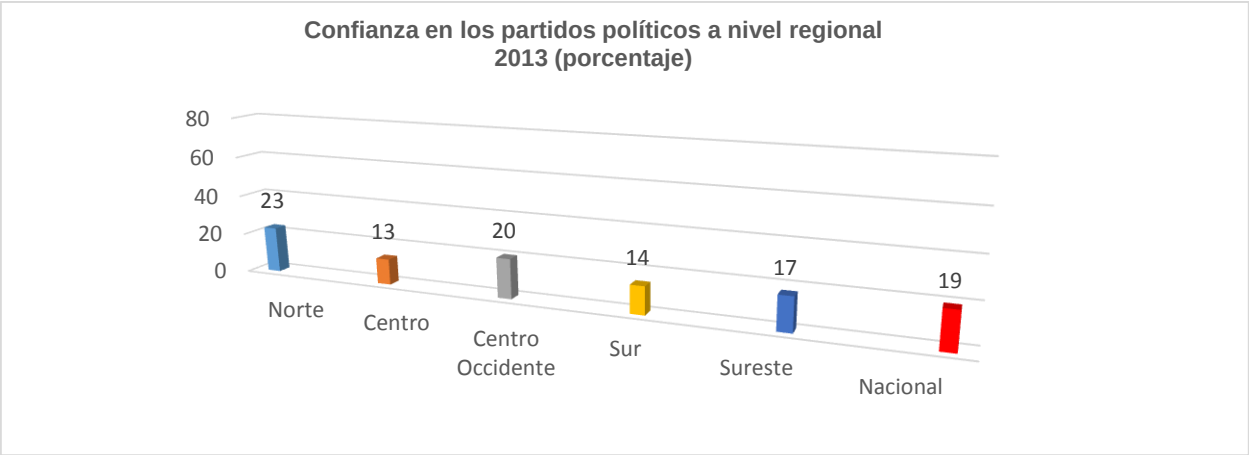
El supuesto del que se parte en este trabajo para hablar de la CI es, la desafección ciudadana hacia la política; crisis de la que se viene hablando por décadas con respecto a lo que se pretende establecer como un sistema político democrático. Estudios realizados por la "Latin American Public Opinion Project" (LAPOP)[33] así como recientemente, el Instituto Nacional Electoral (INE) en colaboración con El Colegio de México con un "Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México"[34], dan cuenta de dicha desafección política ya que, si bien es cierto México atraviesa por un proceso de consolidación democrática, existe desconfianza por parte del ciudadano hacia la autoridad pero especialmente por instituciones políticas tales como los diputados y partidos políticos.



Fuente: Gráfica 5.11 Nivel de Confianza en Instituciones y organizaciones políticas y sociales a nivel nacional. Por, Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía, IFE 2013. En, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE-COLMEX, 2015. p.128

[33]Parás, Pablo y Moreno, Alejandro. *Cultura Política de la Democracia en México, 2008. "El impacto de la Gobernabilidad",* Vanderbilt University, Estados Unidos, 2008, así como Parás, Pablo, López Olmedo, Carlos y Vargas López, Dinorah. *Cultura Política de la Democracia en México, 2010*. "*Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles",* Vanderbilt, University, Estados Unidos, 2010. En, www.vanderbilt.edu/lapop. Consultada el 02 de abril de 2015

[34]Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía, IFE, 2013. En, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. www.ine.mx* Consultada el 02 de abril de 2015.



Fuente: Gráfica 5.31 Confianza en los partidos políticos a nivel regional. Por, Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía, IFE 2013. Op. cit. p.142

No es el objetivo del presente estudio corroborar dicha desafección política, por el contrario, partiendo de que se trata de una hipótesis confirmada por los estudios mencionados, considerar la necesidad de una efectiva participación ciudadana, la recuperación de la confianza del ciudadano en la política, pero especialmente, el ejercicio del derecho a ser votado esto es, la CI y a su vez indagar si con el reconocimiento de dicha figura se impactará la administración en el sistema electoral mexicano.

Frente a los tiempos de crisis no solo económica sino política, ya Pablo González Casanova entre otros intelectuales hablaba de la búsqueda de una democracia con amplias bases sociales sobre todo, menos limitadas en el aspecto participativo y electoral.[35] Con la "Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, IFE 2013" ya citada se evidencian características de la ciudadanía, así como algunos factores que inciden en su desarrollo y por supuesto, los retos que de todo ello se desprenden. Un empoderamiento del ciudadano que permita tener participación tanto en el ámbito comunitario como político, lo mismo que un sentido de pertenencia a la sociedad y su valoración sobre el sistema político predominante.

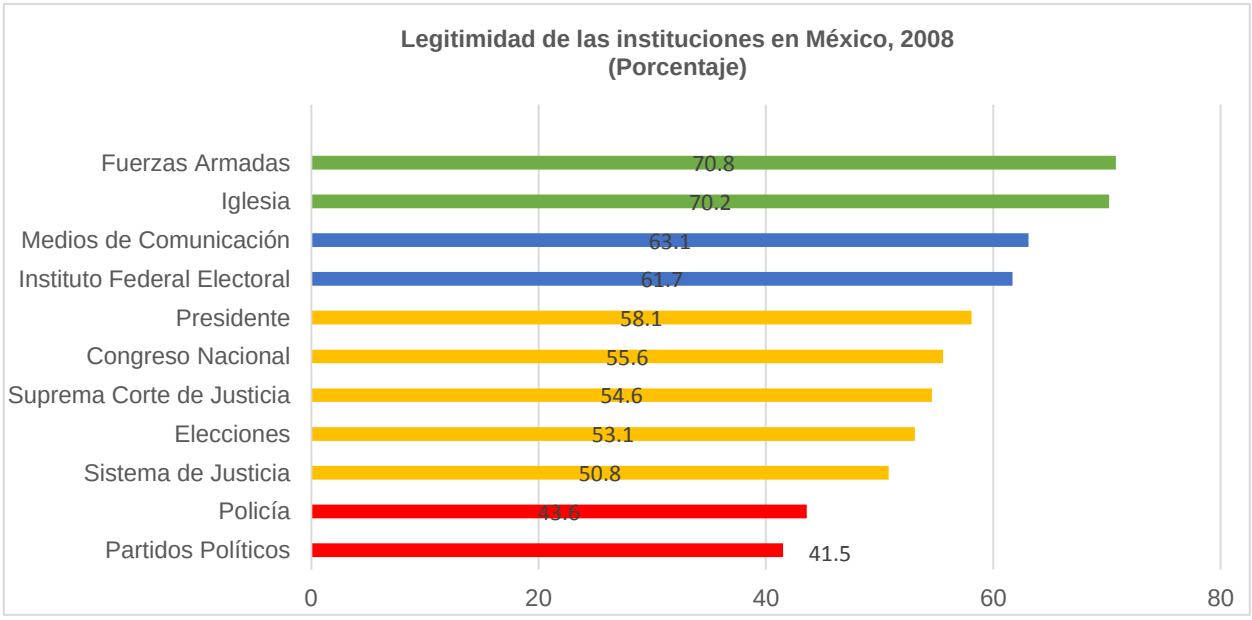
Además, para el presente estudio basados en la gobernanza, que la idea de participación ciudadana se amplíe a la capacidad de influencia en la toma de

[35]González Casanova, Pablo. Op. cit., pp. 14-15

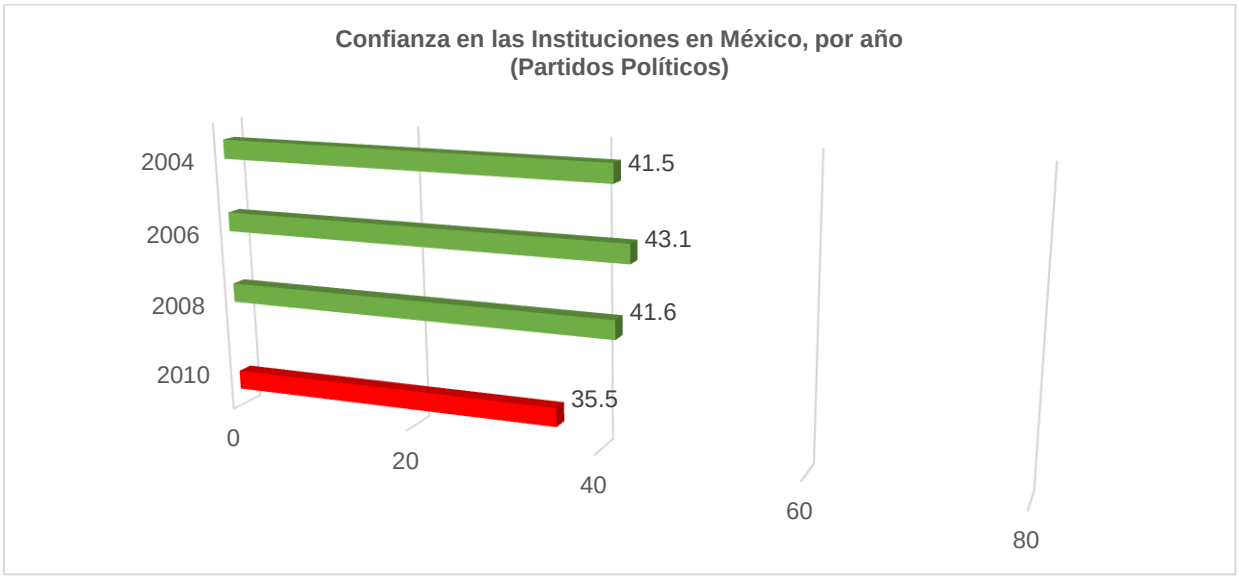
decisiones políticas y exigencia en rendición de cuentas. Reiterando que, dicha encuesta arroja evidencias de un desinterés por parte del ciudadano hacia la cosa pública, desconfianza hacia instituciones como los partidos políticos y con ello, una creciente tendencia hacia el abstencionismo, el reto es motivar a una concientización cívica; ejercer derechos como el votar y ser votados, generar espacios de participación ciudadana y concretamente el contender bajo condiciones de equidad por un cargo de elección popular de manera independiente.

En el caso de México encontramos que, si bien las instituciones políticas son las promulgadas desde la Constitución de 1917 y se han dado reformas importantes en cuanto a la manera de elegir cargos, la competencia política ha alterado visiblemente la lógica del sistema político mexicano (SPM) no sólo para llevar a cabo elecciones más competitivas y limpias sino que además, permitan una distribución del poder. Especialmente con la aprobación de la CI el diseño institucional debe modificarse para tratar de concretar esa "competencia" y todo ello haga manifiesto lo democrático del sistema político del país.

El SPM bajo un juego de partidos no ha permitido una real participación de la ciudadanía; que ésta se exprese efectivamente al interior de los partidos. Más bien, la clase política dentro de los partidos ha organizado una *"lucha política civilizada"* para repartirse puestos de representación popular pero, no muestra interés por consolidar una democracia participativa. Inmerso en una democracia electoral, es decir, de movilidad social y clientelismo también se está agotando, y es imperiosa una nueva política de masas que para nuestros días se avizora difícil. La desafección del ciudadano lleva a plantear una crisis más severa en los partidos al no dar cabida éstos a los crecientes intereses populares. Precisamente, los estudios realizados por la LAPOP tanto en 2008 como en 2010 ofrecen gráficos comparativos respecto a la confianza en las instituciones en México en la que los partidos políticos se ubican en la parte final en porcentaje, lo que se atribuye a la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos debido a que dichas instituciones han perdido contacto con la sociedad, se polarizan, buscan beneficio propio, los conflictos al interior de ellos, entre otros.



Fuente: Del Gráfico VI-6. Legitimidad de las instituciones en México, 2006-2008. En, "Cultura Política de la Democracia en México, 2008". *El impacto de la gobernabilidad.* Por, LAPOP, 2008.Op.cit. p. 140



Fuente: Gráfico V.12. Confianza en las instituciones en México por año. En, "Cultura Política de la Democracia en México, 2010".*Consolidación democrática de las Américas en tiempos difíciles.* Por, LAPOP, 2010. Op. cit. p.111

Nohlen dentro de su obra *"Fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma constitucional en América Latina: Diez conclusiones" (sobrevaloración de la participación)* considera una tendencia a privilegiar (salvo algunas excepciones) la participación por encima de la efectividad. El pensamiento reformista en América Latina, aun en democracia parece estar impregnado por estrategias típicas del régimen autoritario: ante la crisis de legitimidad se tiende a ampliar los canales de participación,

lo cual se corresponde con la tradicional actitud de desconfianza generalizada frente al Estado por parte de la sociedad. Tal tendencia se confirma con la progresiva conceptualización de la participación como una característica adicional y no inherente a la democracia representativa. La así llamada *"democracia participativa"*, sin embargo, desestima los problemas de gobernabilidad democrática.

En sistemas políticos en transición como ha sucedido en países de América del Sur, que van de un régimen militar a uno democrático ha implicado un proceso de consolidación que requiere de la construcción de instituciones que aseguren y mantengan el nuevo orden, instituciones que sean capaces de garantizar resultados óptimos para todos los participantes políticos de acuerdo con su distribución social, ideológica o económica. Instituciones que regulen las interacciones y reduzcan la incertidumbre de tales interacciones.[36]

Por lo que, la consolidación de la democracia requiere de la igualdad de los individuos frente a la ley y por ende, la consolidación de las instituciones democráticas creadas exprofeso. Implica también evitar la regresión al régimen anterior en sus prácticas autoritarias, y sobre todo, la consolidación se verá reflejada al momento en que se celebren elecciones abiertas, aceptadas por todos los actores en sus reglas y resultados, sólo entonces se verá efectivamente reflejada una democracia electoral.

Por supuesto, es necesaria la formación de ciudadanos reflexivos y conscientes de que su compromiso al asumir su papel, y como fuerza social puede permitir esa transición y consolidación de una democracia participativa donde la sociedad toma parte efectiva en la vida política. Pero existe la necesidad de conformar ciudadanos con conciencia política y social dado que, ya se vivió una transición en el poder ejecutivo y por tanto, existe una pluralidad de opciones partidistas así como comicios equitativos.[37]

---

[36]Przeworski, Adam.*"Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts"*, en Elster, John y Slagstad, Rune (eds), *Constitucionalism and Democracy,* Cambridge University Press, Cambridge, 1985, p. 66-67

[37]Ver, Somuano, Fernanda. *México: democracia y sociedad, más allá de la reforma electoral,* El Colegio de México, TEPJF, México, 2013

Aunque, a nuestro juicio, si bien hay diversidad de partidos y una competencia equitativa, la búsqueda de consolidación de la democracia nos permite explorar otras alternativas; ahora los partidos políticos ya no representan en su totalidad las necesidades de la sociedad y el ciudadano exige cada vez más una participación directa en los asuntos públicos. Un paso importante fue la transición alcanzada en el año 2000 pero, la transición hacia la democracia no se reduce solo al cambio de partidos políticos en el poder sino al concreto y real reflejo de la relación Estado-sociedad mediante una efectiva y directa participación ciudadana, por lo que debe empezar a considerarse que los partidos políticos ya no son la única alternativa de participación política ciudadana.[38]

Por lo anterior, y dadas las condiciones políticas, sociales y económicas del país, más allá de una democracia participativa habría que pensar en una *democracia compartida*, que adquiera su verdadero sentido cuando en la toma de decisiones para resolver temas de interés común unan esfuerzos las instituciones y la ciudadanía pero, en forma efectiva por un mismo camino. Abrir la puerta a una ciudadanía bien entendida, para contrarrestar la desafección ciudadana hacia la política que desde hace tiempo pone en riesgo la credibilidad en la democracia. Colocar la primera piedra por parte de las autoridades y partidos políticos para construir una Autoridad Nacional Electoral Ciudadana (ANEC, que hoy vemos constituida por el Instituto Nacional Electoral, INE) lo cual permitirá ofrecer una nueva imagen de los políticos y su reencuentro con la sociedad al escuchar su voz en un nuevo SPM. Esto es, ante la complejidad de consolidación se requiere de la creación de instituciones confiables que permitan asegurar y mantener la democracia, pues sobrevienen inevitablemente restos de los intereses e incluso, un marco legal del régimen anterior.

Una democracia compartida, esto es, una ANEC de conveniencia común, debería de ser un punto de encuentro, por antonomasia, con la aquiescencia de todos aquellos que de alguna u otra forma se desvelan por la perfectibilidad de la democracia, donde la sociedad encuentre y deposite su confianza para trascender más

[38]Cfr. Buendía, J y Somuano, F. *"La participación electoral en la elección presidencial de 2000 en México",* en *Política y gobierno,* CIDE, México, Vol. 10, Núm. 2, 2003, pp. 289-323

allá de su voto, donde el gobierno e institutos políticos nacionales, locales y municipales en conjunción con las autoridades electorales levanten los hipóstilos[39] que sostengan la administración electoral a nivel nacional para el perfeccionamiento de esta, pero más allá del voto, ir tras la participación ciudadana mediante la CI.

Pero, hablar de gobernabilidad es también hacer la distinción con lo que entendemos como la capacidad de gobernar, del ejercicio de gobierno y las condiciones necesarias para que éste cumpla con sus funciones. Por otra parte, la gobernabilidad implica la capacidad de un sistema político *"...para mantener un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental."*[40]

Por lo anterior, es pertinente tener en consideración la diferencia entre gobernabilidad y gobernabilidad democrática: la primera adquirió fuerza en los años setenta para referirse a los problemas de las democracias frente a las crecientes demandas sociales. En lo que respecta a la gobernabilidad democrática esta se refiere a *"…la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia."* [41]

De tal suerte que, la democracia es un sistema político, mientras que la gobernabilidad consiste en *"... un estado, cualidad o propiedad que indica el grado de gobierno ejercido en una sociedad."*[42] En ese sentido hay que considerar que puede un sistema político ejercer la gobernabilidad, pero no necesariamente de manera democrática. Una gobernabilidad democrática implica el abandono de la imposición por una concertación previa una persuasión, es decir, institucionalmente tomar decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y la legitimidad democrática. La gobernabilidad democrática tiene que ver con la capacidad del gobierno para atender

[39]Diccionario Manual de la Lengua Española. Se aplica al edificio o la sala cuyo techo está sostenido por columnas.
[40]Camou, 1995:22. Citado por Castillo Vaquera, Jorge G. *Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*, El Colegio mexiquense, México, 2013, p. 67
[41]Pachano, Simón. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador,* Quito, Flacso Ecuador-Ágora Democrática- IDEA-INMD, 2007, en Castillo Vaquera, Op. cit., p. 68
[42]Castillo Vaquera, Jorge G. Op. cit., p. 67

demandas sociales de modo equilibrado es decir, manteniendo un orden y cumpliendo con las leyes, realizando para ello una gestión eficaz y eficiente, manteniendo un nivel adecuado de servicios sociales bajo una correcta planeación político-administrativa y también, manteniendo el control del orden político y la estabilidad institucional.[43]

También, hay que aclarar que gobernabilidad es una habilidad; la habilidad de gobernar, la capacidad de procesar y aplicar decisiones políticas que sean aceptadas y obedecidas. Al respecto, José R. Castelazo nos dice que se trata de *"gobernar con efectividad"*[44] es decir, la gobernabilidad puede ser entendida como un conjunto de condiciones armonizadas: principios, normas y prácticas que demandan la atención de los órganos de gobierno e instituciones para dar respuesta a dicha gobernabilidad.

Estudiosos de las ciencias sociales no tardaron en avizorar una evolución importante dentro del sentido restringido que representó el término de gobernabilidad, centrado en las acciones de gobierno sin permitir la participación de la sociedad que se veía envuelta en la nueva dinámica mundial. De modo que, la noción de gobernabilidad nos conduce al concepto de gobernanza, entendida por Nohlen como la dominación, no solamente en cuanto al Estado y la política, sino generalmente en todos los ámbitos donde se dan en la sociedad interacciones individuales y transacciones sociales, y éstas siguen patrones de acción sistemáticos, reglas fijas y órdenes. De acuerdo con Coppedge *"la gobernanza es entendida como el grado en que el poder de los actores relevantes en la escena pública es reconocido por las instituciones formales o informales del proceso político."* [45]

Por ejemplo, Joan Prats distingue gobernabilidad de gobernanza al referirse a que la primera no sólo por la cual se puede garantizar el gobierno sino que, tal acción se garantiza tanto por el gobierno y la gestión pública, como por la gobernanza y ésta, considerada como un elemento que fortalecerá la capacidad política del Estado.

---

[43]Prats, Joan. *"Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico"*, en *Instituciones y Desarrollo,* No.10, Barcelona, 2000, p. 40
[44]Castelazo, José R. *"Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática",* en *Revista INAP*, México, Vol. XXXIX, no. 1, enero-abril, 2004, p. 133
[45]Ibídem.

Esto es que, si bien se ha tratado a lo largo de la ciencia de la administración plantear las teorías, paradigmas o esquemas para mejorar las capacidades administrativas de los estados, y de entre sus progresos están la Nueva Gestión Pública o el llamado Management, es la gobernanza el contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas en el proceso de cambio administrativo.

Es conveniente, por lo anterior, realizar un análisis del vocablo gobernanza como base para conformar un marco conceptual ya que, su significado universalmente presenta diferentes interpretaciones según el ámbito en que se le emplee, así como también para el caso de nuestro estudio con respecto a la administración electoral ya que, el presente estudio va encaminado hacia una gobernanza nacional pero sobre todo, para plantear la posibilidad de una Gobernanza Electoral Nacional (GEN) que complemente una legislación que sustenta la participación ciudadana especialmente ahora como CI a un cargo de elección popular.

En su etimología gobernanza tiene vínculo con el vocablo latino *gubernare,* cuyo significado refiere pilotear una nave, usándose también para referirse a la conducción del Estado por su gobierno en todos los asuntos públicos. En la Francia del siglo XV, Carlos de Orleáns utilizo por primera vez el término *guovernance,* vocablo francés que describe el arte de gobernar, surgiendo esta con los estudios norteamericanos relativos al *corporate governance* concepto utilizado para definir el conjunto de técnicas de organización y gestión de una empresa para encontrar y mantener la eficiencia y rentabilidad de ella. [46] Por otra parte, el significado de gobernanza las más de las veces va asociado con gobernancia y gobernabilidad.

[46]En 1937 en su artículo *"The nature of firm Ronald Coase"* explica el crecimiento de las grandes empresas por su superioridad en el mercado. En los años 70, el economista Oliver Williamson retoma esta teoría e integra el concepto de gobernanza.

Usos y adjetivaciones de los conceptos de gobernabilidad y governance		
Referencias	**Gobernability**	**Governance**
Traducciones alternativas	Gobernabilidad	Gobernación, gobernalidad, gobernabilidad, buen gobierno, gobernanza
Adjetivación en relación con los regímenes políticos	Gobernabilidad dictatorial; Gobernabilidad autoritaria; Gobernabilidad democrática (*democratic gobernability*)	Gobernabilidad democrática (*democratic governance*)
Asociada a ámbitos o a actores políticos y sociales	Gobernabilidad ejecutiva Gobernabilidad legislativa Gobernabilidad social	Societal governce; European Governance; Citizen governance; Corporate governance; Focal governance.
Adjetivación conceptual normativa		*Good governance*

Definiciones de *Governance*		
Término	**Ventajas**	**Desventajas**
Gobernanza	Se encuentra en el Diccionario de la Real Academia Española. Tiene correspondencia con el inglés y el francés, el nuevo significado de *"gobernanza"* como método o sistema de gobierno, de forma que comprenda un amplio abanico de supuestos. En ingles (governance), en francés (gouvernance) en portugués (governanca) y en español (gobernanza.	Es evidente que la voz gobernanza es poco conocida entre los hablantes de la lengua española.
Gobernancia	Tiene una presencia significativa en los textos. Fue introducido por Carlos Fuentes en un discurso ante el Senado de la República el 16 de noviembre de 1999. No plantea problemas de interpretación y permite distinguir entre gobierno, gobernabilidad y gobernancia.	Es un neologismo diferente a otras soluciones (gobierno, gobernabilidad) que pasan inadvertidas a expensas del rigor terminológico y a una posible confusión del lector.
Gobernabilidad	Es sin duda la traducción más utilizada por los expertos y quizá también por los traductores. Tiene una presencia académica e institucional importante	El principal y de no poco peso, es la confusión con *governability/governance* y la consiguiente asimetría y desventaja terminológica respecto a otras lenguas.

Fuente: Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Gobernace*, INAPEM, México, 2002, p. 306, a partir de la obra de Solá, Amadeu. "La Traducción de Governance", Punto y Coma. Núm. 65. www.europa.eu.int/commm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652htm.

Durante la guerra fría el término gobernanza fue utilizado bajo la terminología de *gobernabilidad* por la Organización Mundial Trilateral (Estados Unidos de América, Japón y la entonces Comunidad Económica Europea) para dar respuesta al llamado capitalismo sin fronteras, lo que hoy se conoce como globalización. El Banco Mundial en un informe relativo a la zona de África Subsahariana donde el fracaso del desarrollo se atribuye a la *"mala gobernanza"* de los estados africanos, de ahí surgió la noción de *"buena gobernanza"* entendida como un *servicio público eficiente*, un *sistema jurídico fiable* y una *administración responsable frente a sus usuarios*. Posteriormente el Banco Mundial afina su definición y la concibe como *"la manera en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país en vías de desarrollo"*. Sin embargo, podemos apreciar en tal concepción que, se limita al análisis de un funcionamiento institucional y de sus resultados sin tomar en cuenta, al parecer, otros factores humanos y sociales fundamentales.[47]

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a diferencia de la postura del Banco Mundial, considera la importancia del individuo dentro de la concepción de gobernanza, identificando a ésta como la acción de promoción de intervención del desarrollo humano, considerando además poner atención en la distribución de responsabilidades que no se focalizan únicamente sobre las administraciones públicas; se trata de una finalidad esencialmente social:

> *La gobernanza puede ser considerada como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones.*[48]

Por su parte, la Comisión de las Comunidades Europeas en el Libro Blanco 2001 estipula que, la gobernanza consiste en: *"Las reglas, los procedimientos y las*

[47]World Bank, 1992. Para el Estado, una concepción estrictamente funcionalista e instrumentalista que reduce a éste a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos, dejando al margen la esfera política como lugar de determinación de un proyecto de sociedad, en beneficio de un enfoque en términos de procedimientos, de reglas y de la creación de instituciones de regulación de los mercados". En, http:// wbi.worldbank.org. Consultada en diciembre de 2012

[48]*Initiatives for change,* Documento del PNUD, 1994, citado por Le Texier, 2004

actitudes que influyen sobre el ejercicio de los poderes al nivel europeo, desde la base de los cinco principios para una buena gobernanza que incluye la apertura, de la participación, responsabilidad, de la eficiencia y de la coherencia."[49]

Por lo tanto, la gobernanza durante algunos años se ha comprendido y se ha particularizado para denotar la acción de gobierno, pero en la actualidad se comprende también como la acción colaborativa con la suma de voluntades e intereses dentro de una gran gama de actores coordinados, para la formulación de políticas públicas que benefician en general a la población de un país. *La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones.*[50]

Con ello, la gobernanza lleva a reconocer una cierta crisis del Estado; algunos ven en el concepto un indicador de la desaparición del Estado social de derecho y de la democracia, otros por el contrario un medio interesante para llegar a un verdadero cambio del Estado. Pero también hay quienes consideran que el Estado debe tener atribuciones diferentes y relacionarse de modo diferente con la sociedad; operar en una red con actores incluso privados en un reequilibrio o al menos dentro de relaciones más flexibles.

Una postura más nos indica que, la gobernanza constituye un contrapeso en la administración del Estado, y que el gobierno debe ocupar el lugar central en la dirección y coordinación de la sociedad dado que buena parte de las organizaciones y grupos sociales, o no muestran una capacidad aceptable o suficiencia para la autorregulación y autogestión, y se tornan dependientes de los gobiernos para la solución de problemáticas por medio de políticas públicas.

Particularmente si hablamos de estados democráticos como lo hemos venido haciendo al inicio de este apartado, para que dicha forma de gobierno sea efectiva y

[49] *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 25.07. 2001, p. 10-11. En, http://europa.eu/legislation sumaries/institutional affaires/ Consultada en diciembre de 2012
[50] Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Gobernanza*, Op. cit. p. 296

funcional sobre todo, además de demostrar un desempeño y resultados aceptados por la sociedad y en función de la solución a las necesidades, problemáticas y garantías constitucionales, se requiere de crear, reconstruir y/o renovar instituciones que a él sirvan para dar respuestas. Entonces es que no se debe omitir cómo se da la relación entre los diversos actores; políticos, grupos sociales, instituciones y para ello la gobernanza podría apoyar en la consolidación de una coordinación entre todos los participantes: sociedad y Estado.

Ahora bien, con respecto a la gobernanza y su relación con la democracia, no habrá que verla como un sustituto de la segunda si bien incide en su actuar con la legitimación democrática del Estado: es pertinente ver tal relación como complementaria, y más aún, los principios democráticos deben inspirar normas y valores de la gobernanza, y a su vez ésta debe permitir promover y potenciar los valores democráticos. Si la gobernanza implica establecer nuevas formas de tomar decisiones entre diferentes actores, y por tanto, de nuevas reglas, es obvio que se debe reformular el concepto de representación democrática.[51]

Por otra parte, desde el punto de vista normativo el concepto de gobernanza, integra principios fundamentales en los cuales todos los actores asuman un rol, los mismos tengan las condiciones para tomar decisiones y por supuesto tomar tales decisiones. Así mismo, hay que distinguirlos de los principios de la buena administración que, buscan aplicarse en los funcionarios y servidores públicos con respecto a los ciudadanos, en tanto los principios de la gobernanza son para dirigir las relaciones entre actores políticos con respecto al poder público.

La interacción entre actores diversos en la gobernanza produce un entorno más o menos estable al que se conoce como *red de políticas públicas*.[52] Dicho concepto pretende superar las limitaciones de la concepción de gobierno como centro de dirección; se trata con la gobernanza de diversos actores que inciden en las políticas públicas en un momento dado, dentro de sociedades plurales y complejas por

[51]Ibid., pp. 17-18
[52]Ibid., p. 23

lo que, como red es un instrumento analítico que permite comprender las interacciones de los actores.

> *…un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés compartido a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos.*[53]

Dichas redes implican también, *interdependencia, cooperación y consenso* en la elaboración e implementación de políticas. Supone adopción y aplicación de decisiones de las que se deriva un trabajo conjunto de diversos actores por un interés general, y surgen por la interdependencia y los recursos dispersos de los diversos actores que al darse esa cooperación, consenso e interdependencia, se logran los objetivos

Sin embargo, a estas redes se les puede cuestionar porque se corre el riesgo de que los gobiernos lleguen a desatender el interés común o general; porque las innovaciones pueden llegar a obstaculizar las políticas; porque los procesos pueden no ser transparentes y porque no hay suficiente legitimidad democrática por la posible interacción de grupos de interés privado que dificultan la formulación de políticas. Pero también hay que reconocer los aspectos positivos de las redes: como resultado de esa interacción hay un enriquecimiento de información, conocimiento y participación en el proceso de formulación de políticas; dicha participación de individuos, grupos y organizaciones implica mayor aceptación social y por tanto, variedad de intereses y valores que favorecen la democracia; también, permiten dirigir las necesidades aun cuando las capacidades son limitadas; se solventan problemas con eficacia y más aún con eficiencia pues se reducen costes, además de reequilibrar las asimetrías y aportar otros canales de influencia.[54]

[53]Ibid., p. 24. Definición de Börzel.
[54]Ibid., pp. 25-26

Finalmente, el papel de los poderes públicos en estas redes es importante; hay que desechar la idea de que el Estado pierde su importancia en las redes de la gobernanza; gobierno y administración pública tiene recursos con carácter de exclusivos, privilegios que suponen la posibilidad en un momento dado de que, impondrán decisiones al resto de los actores de las redes. Pero también, se espera de ambos una actuación eficaz y eficiente además de legítima; ahí el margen de negociación del gobierno es menor al que disponen otros actores porque deben cumplir objetivos fijados por ordenamiento jurídico, y actuar conforme a reglas y normas previstas. Pero sin duda, son quienes juegan el papel de promotores de la coordinación de redes, limitando así su poder de control e imposición coercitiva al resto de los actores.

Lo anterior, de concretarse sería el reflejo fiel de las buenas relaciones entre sociedad y gobierno; el ideal de un entorno de legalidad, legitimidad y confianza en las instituciones para dar cumplimiento a las demandas sociales. En regímenes democráticos, la participación ciudadana es fundamental para mantener el control de los gobernantes, transmitir fielmente las necesidades ciudadanas, favorecer acuerdos pero sobre todo, contribuye a fomentar la conciencia de tomar parte en la vida política; puede ser el *"maestro"* que requiere el resto de la ciudadanía para salir de *"la minoría de edad"* y hacer uso de su razón para tomar decisiones en el ámbito político.

4. GOBERNANZA PARA LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL. HACIA UNA GOBERNANZA ELECTORAL EN MÉXICO

En su libro *"Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar"* Luis F. Aguilar define el término Gobernanza como:

> *"…el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias. Tres son las instancias clave en el proceso: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado."*

Por otra parte, en su obra *"La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública"*, Ricardo Uvalle Berrones orienta el sentido de la gobernanza hacia el camino amplio para su aplicación en la administración pública:

> *"…ya que es portadora de capacidades que se aprovechan con fines de buen gobierno, porque es la institución encargada de formalizar demandas, decidir entre intereses en conflicto y determinar los cursos de acción que se implementarán para dar sentido a los movimientos del gobierno que potencian la calidad de la gestión pública."*[55]

Así mismo, Kooiman sostiene que la gobernanza de y en la sociedades modernas es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados, que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y ordenes de gobernanza. Estas mezclas son *"respuestas"* sociales o las *"demandas"* persistentes y cambiantes, en el contexto de una cada vez mayor diversidad social, dinámica y compleja.

Con esta significación, la gobernanza se presenta como apunta Closa en contraste a los clásicos procesos del gobierno y la política centrados en el Estado, de dirección y control, redistributivos e ideológicos. La gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen (o incluso sustituyen) al poder político, en donde la idea clave es la noción que incorpora a la sociedad civil a la acción de gobierno.[56]

De tal manera, habrá que asumir que los asuntos de gobierno generalmente no son de carácter públicos o privados sino frecuentemente compartidos, y la actividad de gobierno en todos los niveles (de local o supranacional) se está convirtiendo en difusa sobre varios actores sociales cuyas soluciones entre ellos están en constante cambio. Sin embargo, una transformación de las funciones del Estado y una mayor conciencia

[55]Uvalle Berrones, Ricardo. *La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública*, IAPEM, México, 2005, p. 56

[56]Closa Montero, Carlos. *"El Libro Blanco sobre Gobernanza"*, *Revista de Estudios Políticos*, No. 119, enero-marzo 2003. p. 488. En, http://cor.europa.eu/en/activities/governance. Archivo PDF. Consultado en diciembre de 2012

de la necesidad de interactuar con otros actores sociales no convierte a las intervenciones gubernamentales tradicionales en obsoletas.

Por otra parte, con la relación entre gobernanza y democracia se estrecha la relación entre los ciudadanos y la AP, además de asentar el carácter político de la democracia, y sobre todo, recupera su efectividad y cercanía con los ciudadanos; destacan la accesibilidad, la transparencia y la rendición de cuentas como medios que facilitan una nueva relación que permite a los ciudadanos conocer de modo más directo, realista y efectivo el contenido funcional de la administración pública, con base en el valor de la responsabilidad pública.[57]

De igual manera determina la composición, facultades y responsabilidades, atribuciones y obligaciones de cada uno de los poderes públicos, así como las reglas que norman las relaciones de cooperación y control mutuo entre los poderes públicos. La gobernanza incluye también el conjunto de normas que regulan la relación intergubernamental (entre los gobiernos federal, estatal, municipal) y la relación de los gobiernos con sus habitantes.

La gobernanza nos remite pues, a la necesidad real de atender problemas, demandas sociales, políticas y económicas básicas, así como lograr los consensos para encontrar acuerdos en uno de los temas que se problematizan en el presente trabajo: gobernanza electoral. Para construir procesos políticos, electorales, económicos y sociales entre los diversos actores en beneficio colectivo; pero, para disponer de un gobierno democrático funcional, capaz y socialmente aceptado por su desempeño y resultados, se requiere adicional y simultáneamente edificar, restaurar o renovar de inmediato otras instituciones, entre ellas, las instituciones de identificación e integración social (institutos electorales) según lo afirma José Juan Sánchez González.[58]

[57]Pichardo, 2004:301, citado por Closa, Ibid, p. 64
[58]Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 302

La governance como paradigma teórico conceptual, tiene como propósito esencial demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en estas se fortalece la capacidad administrativa. Este dilema es central para la administración pública, debido a que pueden mejorarse las capacidades administrativas del Estado mediante las políticas de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, la governance destaca como un contrapeso idóneo para adecuar las condiciones políticas al proceso de cambio administrativo.[59]

Además, como sugiere Peters, es pertinente una reforma de la AP, como el tema principal que se invoca desde el timón del Estado para dar cauce a otras dinámicas que reclaman el cambio en enfoques y paradigmas.[60]La lógica de los teóricos citados nos permite tratar de replantear en el ámbito de la AP, en especial para el presente estudio la necesidad de concentrar a nivel nacional, la función estatal de la AE en un solo instituto.

En el caso de la Nueva Gestión Pública el tiempo de vigencia exitosa es producto del declive que los Estados contemporáneos empezaron a tener a raíz de la crisis de gestión que viven desde la segunda mitad de la década de los setenta. En ese tiempo, los rendimientos decrecientes en materia de gestión gubernamental se reproducen a una escala sin precedentes, provocando la desconfianza de los ciudadanos en el trabajo de los políticos y administradores del gobierno.[61]

Justamente la cita anterior, y el fenómeno suscitado durante ese tiempo nos orienta sobre las dificultades que se presentan dentro de un gobierno estático y sin proyección de análisis y cambio, para dar respuesta oportuna a las necesidades de la sociedad; recordemos que en los últimos años del siglo XX y especialmente en los años ochenta, la ciencia de la Administración Pública sostuvo la necesidad de una re conceptualización administrativa del Estado.

[59]Ibid, p. 301
[60]Peters, 2004, 94. Ibid, p. 58
[61]Aguilera Hintelholher, Rina M. *"Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna"*, En *Revista INAP,* México, 2012, pp. 141-142

La AP como parte del Estado, y como el medio del cual se vale el gobierno para dar solución a las demandas ciudadanas, ya se ha hecho mención anteriormente, posee funciones específicas y prioritarias de entre las que se desprende la AE; el conjunto de órganos responsables de la organización, conducción y calificación de elecciones, así como de las actividades y procedimientos necesarios para que las mismas se lleven a cabo de manera eficiente y eficaz.

Durante los últimos años, a nivel mundial se ha dado gran importancia y atención a la gobernanza en el ámbito electoral, identificándose la interacción de las normas constitucionales, reglas legales e institucionales; en el caso del Estado mexicano la conformación de instituciones electorales autónomas e independientes, como también la inclusión de diferentes fuerzas políticas conformando un sistema pluripartidista y dando paso a la representación proporcional, son ejemplos de gobernanza exigida por la sociedad y las fuerzas políticas minoritarias que en su momento exigieron al gobierno. Por otro lado y de contenido significativo, para brindar certeza en la práctica de los procesos técnico-operativos que exigen los procesos electorales en el Estado mexicano.[62]

Pese a lo anterior, cabe preguntarse si existen otros elementos que puedan buscar mejores condiciones de gobernanza electoral como; la convicción y decisión política en el gobierno, y el compromiso por parte de los diferentes actores para concebir un cambio en el sistema electoral del país, buscando una efectiva disposición a trabajar en coordinación estableciendo puentes de diálogo, mecanismos de entendimiento, de negociación, de acuerdo y compromiso. Recordemos cómo Jürgen Habermas en su teoría de la acción comunicativa afirma que la acción pública es la única posibilidad de superar los conflictos sociales, mediante la búsqueda de consensos que permitan el acuerdo y la cooperación de las partes no importando los disensos: la acción comunicativa es inherente al hombre, constituye el eje de la cohesión social.

[62]Mozzafar y Schedler, argumentan en el mismo sentido, (a) las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en las elecciones y la contienda electoral; (b) la organización de campañas, el registro de los votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; y (c) la resolución de disputas y la certificación de los resultados es decir, la confección, la aplicación y la conciliación de disputas sobre reglas.

Hablando se construye, y de ese modo se pueden encontrar los consensos que permitan la realización de un proyecto en beneficio general: una premisa básica más para dialogar y pensar en el sentido amplio de gobernanza electoral, para encontrar con el acuerdo del gobierno, partidos políticos y sociedad el equilibrio necesario para fortalecer la AE que redundaría en economía técnica-procesal, además de la financiera y sobre todo la confianza ciudadana hacia la institución electoral como en elecciones confiables.

No obstante, aún con la existencia de instituciones autónomas persiste la desconfianza hacia ellas, manifestándose esta por la falta de participación ciudadana no solamente en el ejercicio del voto, sino también por la falta de interés en esos asuntos. Varios estudios han demostrado que allí donde los ciudadanos no están convencidos de la limpieza de las elecciones en sus respectivos países tiende a disminuir la participación electoral[63], además queda de relieve la pérdida de confianza en los partidos políticos, ya que la transparencia en sus actos y la corrupción son totalmente cuestionables por la sociedad: sentimientos que no son circunstanciales pues se han acrecentado al pasar de los años, y han dejado esa desafección política en la conciencia ciudadana.

Resulta muy oportuno entonces, rememorar al sofista griego Protágoras que, hace ya más de 25 siglos constataba un hecho esencial: es el ser humano quien pone nombre a las cosas (también el que las mide).[64] De este modo podemos colegir y bajo esa reflexión que, la utilidad o *"medida"* dentro de la experiencia obtenida por la sociedad y los propios actores políticos, sobre la desconfianza por el descrédito en el actuar de los institutos electorales y las instituciones políticas, convendría que los partidos políticos en México para recobrar la confianza del electorado y prevalecer como los intermediarios en la transición política del país, así como para retomar su imagen como promotores de políticas públicas para la sociedad, sería conveniente recuperar el verdadero sentido por el que fueron creados y darle un vuelco al

[63] Zovatto y Payne, 2003, citados por Sánchez González en, Op. cit., p. 21
[64] Cfr. Solana, José. *El camino del Ágora. Filosofía política de Protágoras de Abdera,* LOGI. Zaragoza, España, 2000

descrédito del que gozan actualmente, dando muestras de madurez actuando lógicamente para desvanecer la duda que prevalece sobre la legitimidad del SPM.

Por ello, es imposible no recordar la lógica de Protágoras cuando menciona que todo es relativo: *no existe una verdad absoluta y tampoco existen valores morales absolutos. Existe lo útil, lo conveniente y lo más oportuno.* En México actualmente encontramos un escenario en el que desde una perspectiva negativa, la AE se encuentra dentro de un Punto de Inflexión Negativo (PIN) reflejado por el desapego de la sociedad y en particular por la desafección política del ciudadano, desconfianza hacia las autoridades electorales y descrédito de los partidos políticos, elevado gasto monetario en la realización de los procesos electorales y baja participación para ejercer el voto. Tomando en cuenta esos factores, convendría la ejercitación de gobernanza para revertir ese PIN.

Por un lado, el ciudadano títere de sí mismo ha cortado los hilos de su titiritero, pero ha quedado de alguna manera, identificado el ciudadano desafecto de la política que lo ha llevado a dejar en el olvido, el sentido auténtico de su estatus de ciudadano, al demostrar su apatía, desinterés y desapego de los asuntos políticos (de la cosa pública). Ante tal comportamiento social se hace necesario pensar en analizar cómo se podría mejorar el sistema electoral, o en el mejor de los casos la aceptación del agotamiento de este por falta de credibilidad de la sociedad en los institutos políticos y autoridades electorales, y aceptar en forma consciente y consensuada entre las partes involucradas, (autoridades federales, locales legalmente constituidas, partidos políticos registrados oficialmente y sociedad) que la gobernanza exige cambios que contribuyan en beneficio de la sociedad y del Estado; eficacia y eficiencia, transparencia, legalidad y certeza, como factores o principios que permitan recobrar la credibilidad en la implementación de los procedimientos aplicables dentro de cada proceso electoral, así como recobrar la credibilidad de los actores políticos en los resultados que se obtengan al precluir cada una de las etapas de dichos procesos electorales y principalmente, para la sociedad en su credibilidad sobre los resultados finales de las votaciones.

Los factores referidos nos hacen pensar en la necesidad de emancipación del ciudadano de los partidos políticos, por el uso propio de la razón como ciudadano consciente y conocedor del status que le otorga la ley, es decir, el conocimiento pleno de sus derechos y obligaciones que tiene como tal para expropiar o influir en la cosa pública a través de su participación activa y consciente como factor de cambio, por un lado, y por otro imponer a los partidos políticos la necesidad de trabajar enfocados en políticas públicas de beneficio general, así como también conocer a fondo la estructura y funcionamiento de la AE para verificar su eficacia y eficiencia, transparencia, legalidad y certeza. Ciudadano consciente y participativo como parte del significado de gobernanza electoral, y necesario en la construcción de la democracia.

A éste propósito nos es oportuno retomar la concepción que Immanuel Kant manifestó respecto al comportamiento del individuo de su época, que no actuaba *per se* o falta de inteligencia sino por incapacidad de decisión y valor para servirse de su propia capacidad de razón:

> *"La ilustración es la libertad del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro. Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro. ¡Sapere aude! ¡Ten el valor de servirte de tu propia razón!"*[65]

En la actualidad podría ser aplicable lo que este filósofo teorizó; es necesario que los ciudadanos no solamente hagamos uso de la razón además de una capacidad crítica a partir del conocimiento de nuestros derechos y obligaciones ciudadanas que, ya no parecen garantizados por los institutos políticos actuales. Por otro lado, otro clásico y crítico de la Ilustración; Hegel consideraba que no sólo bastaba con el uso de la razón sino además, esta debía poseer cierto grado de desarrollo: hasta un nivel en que el individuo se erigiera como ciudadano libre dentro de una comunidad, que se sintiera reconocido y representado por sus instituciones. Es este un sentir general del

[65]Kant, Immanuel *"¿Qué es la Ilustración? (1784)"* en *Filosofía de la historia*, Traduc. Eugenio Ímaz, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 25

ciudadano en la actualidad, que ya no se ve reflejado en sus instituciones políticas, antes bien, se siente ajeno a las mismas y totalmente desprotegido por los partidos políticos, ya que la concepción que se tiene de ellos es actuar por intereses propios, y no por el bien común.

Por ello consideramos que el ciudadano actual, hace uso de su razón para votar en forma diferenciada (elemento favorable que desvanece en cierto grado el PIN) por los candidatos que considera cumplirán sus promesas de campaña, encontrando con ellas beneficios importantes, pero también existe otro gran grupo de ciudadanos que no acude a las urnas por la falta de certeza en los resultados electorales. Es en ese sentido muy oportuno hablar de una gobernanza electoral (GE) como comenta Jorge Castillo:

> *"El tema de la gobernanza electoral y la gestión de conflictos en países con democracias consolidadas es un fenómeno relevante para nosotros, en la medida en que ha sido prácticamente omitida la importancia de las instituciones de la administración electoral por la sencilla razón de que, como se verá a continuación, en los contextos democráticos consolidados tanto los problemas relacionados con los "márgenes de error" propios de la administración electoral, como los escenarios de elecciones con altos niveles de competitividad con resultados cerrados que se resuelven por la vía judicial son pocos."*[66]

Por el modo en que las elecciones se organizan, controlan y ponen en práctica se entiende que, se trata del elemento central para el buen funcionamiento de un sistema político aunque, especialmente en países con sistemas democráticos consolidados los ciudadanos confían en sus instituciones, el escenario electoral se rige bajo principios de confianza, legalidad y legitimidad, y si bien pueden darse conflictos relacionados con los resultados, las instituciones electorales son respetadas y aceptadas por todos los actores que tienen intereses en disputa en el proceso electoral.

[66]Castillo Vaquera, Jorge. Op. cit., p. 59

Pero, en países como México en vías de consolidación de la democracia, los diversos actores no confían en que las instituciones encargadas de garantizar un Estado de Derecho lleguen a aplicar el marco legal a la competencia electoral de manera imparcial. Se duda de la calidad del proceso electoral y por tanto, es difícil esperar que los actores políticos y sociales implicados en la contienda electoral tengan una actitud cooperativa.

Es por ello que, se hace necesaria la marcha hacia una GE que permita asentar o consolidar un sistema democrático; la GE abarca al conjunto de relaciones que integran al sistema electoral y sus interacciones con otros elementos del sistema político por lo que, la AE se constituye como un componente técnico dentro de ese escenario, tan solo uno de los componentes de un *"engranaje sistémico"*.[67]

El papel de la GE sería el de garantizar la realización de elecciones democráticas con credibilidad, y para ello contiene una parte instrumental (técnica) la administración electoral: las instituciones de administración electoral, los mecanismos de ingeniería electoral, el marco legal que rige los comicios a través de las instituciones pero, la otra parte del engranaje son los actores políticos y sociales.

De la interacción de todo ello es que justamente emanan las garantías necesarias para la realización de elecciones de calidad: transparencia, equidad, imparcialidad, independencia, entre otras. Por ello es que, la AE coadyuva al establecimiento de la GE; mientras ésta es el todo, la administración constituye una parte de aquella sin la cual la primera sería imposible.

> *"El sistema de administración electoral (SAE) abarca las tareas relacionadas con el diseño y la organización, la ejecución, el monitoreo y la calificación de los procesos electorales orientados a seleccionar a los candidatos a ocupar los cargos públicos de origen democrático."*[68]

[67] Ibid., p. 69
[68] Ibid., pp. 70-71

Como ya se ha reiterado, la calidad de los procesos electorales y por ende, de su administración electoral, resulta fundamental para asegurar la credibilidad de dichos procesos y con ellos, la legitimidad de las autoridades resultantes, especialmente en las democracias que buscan consolidarse. Pero tenemos claro que un sistema de administración electoral puede generar objeciones que se concretan en: los altos costos en tiempo, dinero y personal dado el traslape de administraciones electorales federales y locales; incertidumbre en la medida en que existe una autoridad central y múltiples autoridades locales, cada una de la cuales puede tratar de imponer sus propios intereses y objetivos, dando por resultado un clima de sospecha poco apto para la consecución de un proceso democrático.[69]

Refiriéndonos al caso de México y que ocurre algo similar con países de Latinoamérica tales como Venezuela, Argentina y Brasil, el papel de la AE estaba en manos de un organismo federal por lo que, se trata de un sistema electoral mexicano (SEM) que en su devenir ha evolucionado con respecto a sus elementos normativos. Un Estado federal con un gobierno tendiente hacia la democracia como México implica un sistema político de participación ciudadana pero, ante la imposibilidad de la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones de modo directo, un sistema representativo permite al menos, concentrar la voluntad ciudadana en la figura de los legisladores o del gobernante, en teoría al menos.

Por otro lado, la participación ha sido también, por medio de los grupos políticos organizados, esto es, los partidos políticos que presentan propuestas de programas a los ciudadanos y que van encaminadas a la satisfacción de sus necesidades, de tal manera que obtengan su voto para ocupar cargos decisorios. Se trata de un sistema de representación política democrático en el que el principio que predomina es el de la mayoría; la mayoría de los ciudadanos decide qué grupo lo representará en el ejercicio del poder.

[69]Ruiz Valerio, José. *"La administración electoral en América Latina: un estudio comparado en los cuatro países federales de la región"*, en *Apuntes electorales.* Revista del Instituto Electoral del Estado de México, año VIII, núm. 37, julio-septiembre, 2009. pp. 111-133

En ese sentido, son los procesos electorales los que permiten concretar dicho sistema político representativo y democrático; por ello, un sistema electoral es por medio del cual se establecerán las reglas a seguir en dichos procesos, reglas que permitirán un control de todo lo que ocurre durante las distintas etapas de las elecciones, además teniendo una ley electoral como marco normativo que de sustento a los procesos y procedimientos. Un sistema electoral que como apunta Valdés Zurita: *"…es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforman en órganos de gobierno o de representación política."*[70]

No obstante, se habla de un SEM mixto es decir, preponderantemente mayoritario pero, con elementos de representación proporcional.[71] Esto es que, y como veremos en el siguiente capítulo, aunque en las diversas reformas a la constitución y leyes electorales con la finalidad de concretar la participación ciudadana, será necesaria ya no solo una plataforma de representación política, de hecho parece ya insuficiente para sentar las bases de una legitimidad democrática y competencia electoral; es de vital importancia el impulso a la participación de los ciudadanos en procesos de deliberación de asuntos públicos con su participación directa para elegir, además de ser elegido para ocupar un puesto de decisión política como CI.

En tal sentido, encontramos la oportunidad de hacer referencia a la regla *Quod omnes tangit, ab ominibus tractari et approbari debet* (lo que a todos afecta, por todos debe ser tratado y aprobado) máxima del Derecho Romano contenida en el Código Justiniano[72] que, aunque en su origen hacía referencia a un caso de tutela, con el paso de la historia tal máxima se ha ido reinterpretando y extendiendo a diversos ámbitos, sobre todo, en el inicio de lo que hoy llamamos derecho constitucional.[73] Por qué no

[70]Valdés Zurita, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos,* Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 9
[71]Ver, Delgado Ramírez, Jorge. *"Instituto Federal Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana"* en, *Revista Estudios Políticos,* No. 5, oct-dic 1994, FCP y S- UNAM, pp. 48-52
[72]El Código Justiniano está conformado por el *Corpus Iuris Civilis*: *Ius* o síntesis de preceptos y doctrinas para el estudio del derecho (cuatro libros); un *Digesto* que constituye la parte más extensa del corpus ya que reúne fragmentos de obras de treinta y cuatro jurisconsultos; el *Código* conformado por las constituciones imperiales y finalmente, los *novellae* o nuevas leyes promulgadas por Justiniano después de publicar la compilación anterior. De tal modo que, dicho *Corpus* representa el derecho más importante del mundo romano hacia el siglo II y que, ha servido para la realización de códigos civiles como el francés y el español. Ver, Peter G. Stein, *"El Derecho Romano en la Historia de Europa",* Siglo Veintiuno de España, Editores, 1999.
[73]Sobre dicha máxima se ha escrito en función de una aproximación ya que, el contexto en que se planteaba originalmente era, dentro del derecho privado la conclusión de una tutela existiendo diversos tutores; la solución propuesta era que, bajo ese régimen de cotutela para poner fin al mismo, se requería del consentimiento de todos los tutores. Posteriormente, se le saca de la situación

considerar esta máxima justiniana a propósito del tema de la participación ciudadana, de la imperiosa necesidad de participación y vinculación con el SPM toda vez que, se observa el deterioro de los institutos electorales ante los ojos de la ciudadanía, misma que demanda de alguna manera contar con una institución electoral que les garantice hacer valer su voto, y ver cristalizadas sus expectativas de crecimiento, además por supuesto, con la concreción de participar en la contienda electoral como CI. Actitud que nos conduce a pensar en lo obsoleto (por falta de credibilidad) del sistema y, que obliga tanto al gobierno en sus tres esferas así como a los partidos políticos a buscar los consensos necesarios para modificar o aceptar, que la administración de esta materia necesita un cambio estructural que regrese y fortalezca la confianza de la sociedad, y sobre todo, la presencia de los mismos actores políticos, pues como dice la regla lo que a todos afecta, por todos debe ser tratado.

5. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS. EL DERECHO A SER VOTADO

Los derechos son aquellas facultades que la ley determina y establece con el fin de mantener una convivencia humana. Desde el punto de vista de la Filosofía del Derecho, se puede decir que se trata de preceptos o normas y, que más allá de ser facultativas o punitivas, implican la voluntad humana del *deber* que es además validado por el orden jurídico. A su vez, como mandato otorga legitimidad y apela a la soberanía popular por lo que, si se parte de la idea de que todas las personas son sujetos de derecho, entonces, los ciudadanos deben reconocer los derechos de los demás para regular la convivencia humana.

Por lo anterior, no está por demás atender a una comprensión de la ciudadanía, por supuesto, vinculada a la libertad y los derechos de propiedad (siglo XVIII); ciudadanía social, relacionada con los sistemas educativos y el Estado de bienestar (mitad del siglo) y la que es más significativa para el presente estudio, *la ciudadanía política, ligada al derecho del voto y al derecho de organización social y política* (siglo

empírica descrita y se le considera como un axioma o fórmula jurídica, un principio que además se simplifica como *quod omnes tangit,* o bajo las siglas *q. o. t.* Ver, Italo Merello Arecco *"Quod omnes tangit. Una aproximación al estado del tema",* en*, Revista de Estudios Jurídicos,* Pontificia Universidad Católica de Valparaiso, XXVII, 2005, pp.163-175.

XIX)[74] pero en sentido complementario al que dice el derecho; la calidad moral de ciudadano no solo se adquiere al alcanzar la mayoría de edad, sino que es una construcción de la conciencia individual y colectiva que se va fraguando a lo largo de la vida de una persona: la ciudadanía es el derecho de tener derechos, los cuales sólo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía concede.

Entonces, el ciudadano es un sujeto de derechos, alguien que sabe de ellos y tiene la posibilidad y la capacidad de defenderlos.[75] Por lo tanto, caemos en cuenta que la ciudadanía no solo depende del ejercicio de derechos; es necesaria también la conciencia ciudadana, la convicción de que se cuenta con el reconocimiento del Estado al que se pertenece, y que dicho reconocimiento se exprese en prácticas concretas que aseguren el ejercicio ciudadano.

La ciudadanía no es un derecho inherente al hombre, es un estatus que se reafirma y consolida con las acciones de los individuos dentro de una sociedad. Con este último derecho bien entendido y consintiendo la importancia de gobernanza, se podría transitar hacia una gobernanza en la administración electoral (GAE) para construir bajo consensos y acuerdos. Se trata ahora de un ciudadano que, está buscando salir de su estado de *"minoría de edad"* pues dados los acontecimientos es claro que, como decía Kant: *"Mediante una revolución acaso se logre derrocar el despotismo personal y acabar con la opresión económica o política, pero nunca se consigue la verdadera reforma de la manera de pensar..."*[76] Entonces se hace imprescindible el *uso público* de la razón: el ejercicio de derechos políticos como el voto y ahora, el ser candidato independiente.

Por siglos, la calidad de ciudadano se ha transformado junto con los sucesos políticos y sociales; sobre todo la relación Estado-Ciudadano se ha dado desde diversas perspectivas: política, ideológica, económica, religiosa, entre otras, aun

[74]H. Marshall, Thomas. Wikipedia, la enciclopedia libre. wikipedia.org/Thomas_H_Marshall.
[75]Merino, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, México, 2001, p. 9
[76]Kant, Immanuel. *"¿Qué es la Ilustración?"*, en Op. cit. p. 28

cuando dicha relación debería estar orientada a la integración social que permita a unos y otros la garantía de bienestar para ambas partes.

Por otro lado, a nivel mundial acontecimientos relevantes en la historia apuntan hacia una *"sociedad abierta"*[77] en la que los individuos se rigen por derechos, libertades, obligaciones, y las instituciones son las *"reglas"* que hay que cumplir; ahora ya no se está bajo la *"tutela"* sino que, en los términos en que se refería Kant al respecto de la Ilustración, el hombre como sujeto de derechos, como ciudadano está saliendo de su *"minoría de edad"*.

Como tampoco la participación ciudadana se reduce a lo anterior; también y dadas las características de nuestra sociedad, al compromiso político, la exigencia y responsabilidad de tomar parte en la cosa pública, no mantenerse expectante pues si bien no en todo ciudadano existe la visión de tomar parte directa en asuntos políticos bajo un cargo de representación popular, sí con la plena conciencia de que se es un ciudadano y que ello implica derechos, prerrogativas y obligaciones. El deber legal (constitucional) y moral de ejercer la ciudadanía.[78]

En virtud de lo anterior, los derechos fundamentales o inherentes a toda persona implican la igualdad ante la ley (Estado de Derecho) y la libertad (garantías individuales), de ahí que los derechos humanos consisten en, una serie de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona *"…cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada."* [79]

Por otra parte, los derechos humanos contemplan tanto facultades civiles como políticas del ciudadano, de éstas últimas el derecho al sufragio y a ser votado, sustento de esos derechos políticos. De la interpretación del derecho constitucional surgen dichos derechos que otorgan el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano

[77]Popper, Karl. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1991
[78]Ref. CPEUM, art.34
[79]Comisión Nacional de Derechos Humanos. Los Derechos Humanos. http://www.cndh.org.mx/node/29

participar en la vida política, constituyendo la relación entre ciudadano y Estado, entre gobernantes y gobernados. Representan los instrumentos que posee el ciudadano para participar en la vida pública, o el poder político para intervenir y decidir la vida política del Estado.

> ***CPEUM, Art.35.*** *Son derechos del ciudadano: (Párrafo reformado DOF 09-08-2012)*
> *I. Votar en las elecciones populares;*
> *II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley… (Fracción reformada DOF 09-08-2012)*

Es decir, hay una estrecha relación entre estos derechos políticos y la participación política, más aún, hacer uso de ésta última implica ejercer derechos políticos y para los fines del presente trabajo, se considera que dicha relación permite además el acceso a la estructura de gobierno solo que, no son aplicables los derechos políticos para todos; existen restricciones relacionadas principalmente con la edad y la nacionalidad y por lo tanto, sólo los ciudadanos pueden ejercerlos. Entre dichos derechos se encuentran: el derecho de asociación, de reunión y de participación en el gobierno por medio de la admisión a cargos públicos y por supuesto, el votar y ser votado de conformidad con los requisitos señalados por la Constitución:

> ***CPEUM, Art. 55.*** *Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:*
> *I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos. (Última Reforma DOF 07-07-2014)*
> *II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección; (Fracción reformada DOF 14-02-1972)*
> *III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella… IV, V, VI y VII*
> ***Art. 58.*** *Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección. (Artículo reformado DOF 29-04-1933, 14-02-1972, 29-07-1999)*
> ***Art. 82.*** *Para ser Presidente se requiere:*

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años. (Fracción reformada DOF 01-07-1994)

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia. (Fracción reformada DOF 20-08-1993)

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección. (Fracción reformada DOF 08-01-1943)

VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República, gobernador de algún estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y (Fracción reformada DOF 08-01-1943, 08-10-1974, 19-06-2007, 10-02-2014)

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83. (Artículo reformado DOF 22-01-1927)

El voto en sus dos vertientes (activo y pasivo) como derechos políticos, posibilitan su participación no solamente eligiendo sino también como elegido o candidato. De ahí que, la CI en un gobierno democrático es parte de la estructura orgánica del Estado, y al formar parte de los derechos inalienables de los ciudadanos, se trata también de prerrogativas de los derechos humanos y por tanto políticos; una condición para la representación política.

El ejercicio de los derechos políticos en el seno del Estado lejos de colocar al ciudadano en oposición a éste, lo que hace es habilitarlo a tomar parte en la construcción política de la sociedad de la cual es miembro. Por ello, la CI encuentra en lo anterior su fundamento y sobre todo, si se considera la pertinencia de una GE en la que, además de la representatividad por medio de candidatos de partidos, en la actualidad se tome en cuenta a aquellos ciudadanos que buscan ejercer sus derechos políticos mediante la participación política directa para tener acceso al ejercicio de funciones públicas.

De modo que para hablar de una GE, la CI (además de la candidatura de partido) es la base de la representación; la vía para acceder a ella y ocupar un cargo de elección popular, sobre todo en esa perfectibilidad de la democracia es necesaria para ampliar las vertientes de derechos que propiciarán mayor igualdad y libertades políticas. La posibilidad de que el ciudadano se empodere de sus derechos y prerrogativas para tomar parte en la vida política del país.

Pero para dar soporte a esta invitación al ciudadano a que se sume a la vida política del país, no solo es pertinente recuperar la máxima justiniana arriba referida; la voluntad según Kant, filósofo de la Ilustración, conduce al hombre a actuar de tal manera que dicho actuar se erija como una máxima de carácter universal: *"Obra de tal modo que la máxima de tu voluntad siempre pueda valer al mismo tiempo como principio de una legislación universal"*.[80] Por lo que, si el compromiso del CI es involucrarse en la vida política del país, así debería ser en el resto de los ciudadanos.

Ese "deber" expresa el apremio objetivo a la acción, de forma que si la razón determinara por completo a la voluntad, la acción sería realizada inexorablemente conforme a la ley. Por el contrario, una norma o regla hipotética no tiene el carácter de universal de la ley moral; las normas o reglas hipotéticas tienen un sentido de utilidad o prescripción conforme a la cual deberá tener lugar un efecto deseado: son medios, no fines, que nos facilitan la obtención de otros fines.

Por ello, el mismo filósofo alemán consideró que, sería necesario coaccionar al hombre para actuar conforme a la voluntad es decir, quizá primero por un imperativo hipotético que en un momento dado haga comprender que el actuar humano debe ser un fin en sí y por sí mismo, ya no bajo una condicionante.

En ese sentido, se trataría pues, de coaccionar al ciudadano común a que se involucre con la vida política, por voluntad propia y sin condicionantes de por medio

[80]Kant, Immanuel *Crítica de la Razón Práctica,* Trad., Roberto R. Aramayo, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p.97

más que la mera comprensión de que se actúa por alcanzar un bien en sí, no utilitario sino deontológico.

La sociedad actual ha evidenciado una toma de conciencia con respecto a los tiempos que se viven, y por exigir sus derechos constitucionales. El ciudadano ya se interesa por los asuntos públicos y exige claridad, transparencia, pluralidad y sobre todo el ejercicio pleno de una democracia; es libre y está más informado, además siendo él una parte importante en la elaboración de políticas públicas, es ya ahora sabedor de que los espacios de poder no son grupos cerrados sino que es necesaria una interacción, una correlación de fuerzas que justamente llevan a cabo el cumplimiento de necesidades sociales.

Así mismo, la participación ya no solo se reduce a una participación política en su carácter de ciudadano que propone necesidades sociales que se vean reflejadas posteriormente en políticas públicas, y que para cumplir con dicho proceso, elige a quien lo represente y se encargue de dar continuidad a dicha demanda social sino también, como participante de un partido político con miras a alcanzar un puesto de representación popular. Pero más aún, como ciudadano independiente a toda organización social o política con ese mismo fin de alcanzar un escaño popular.

CAPÍTULO II

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, Y LA INCLUSIÓN DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE. MARCO DE REFERENCIA

En el presente capítulo se realiza un rastreo de la participación ciudadana pero en función de la legislación, para ubicar el momento en que la CI fue reconocida dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el contexto bajo el cual se dio dicho reconocimiento, ello para conocer y comprender cómo ha sido la participación ciudadana.

La revisión, análisis y perspectiva sobre la inclusión de la figura de CI si no exhaustiva al menos sustantiva, tiene por objeto plantear primeramente cómo la Constitución de Cádiz representó el esquema para las posteriores constituciones a partir de 1822; marcó la pauta para la organización de elecciones, mismas que como veremos no limitaban la participación ciudadana para votar, sólo que ésta se reconocía bajo determinadas condicionantes. Por otra parte, se trataba a veces de una ciudadanía que podía contender por un cargo público pero, al cumplir con ciertos requisitos entonces se tratará de la participación de una élite, independientemente de que ya se llamaba a postular y nombrar a los más dignos, con virtudes y cualidades.

Consideramos que la siguiente revisión de las constituciones que han regido al país permite contrastar sobre todo con la de 1917 que actualmente nos rige; tan solo en ésta última, de 1917 a 2014 se crearon ocho leyes secundarias al respecto de los procesos electorales, sobre todo, atendiendo a las modificaciones constitucionales sobre las candidaturas de partido y posteriormente, integrando la CI. Se trata pues, del respaldo legal de un derecho que sabemos, no siempre se ejerció y quedó en letra muerta: votar y ser votado.

1. LAS ELECCIONES EN MÉXICO. REVISIÓN, ANÁLISIS Y PERSPECTIVA SOBRE LA INCLUSIÓN DEL CANDIDATO INDEPENDIENTE EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

En México las primeras elecciones se realizaron entre los años 1812-1824, bajo el ordenamiento legal de la Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz. El proceso electoral se ejecutaba de forma indirecta, bajo tres niveles: a) *Juntas Electorales de Parroquia,* que el párroco del lugar presidía y nombraba un elector parroquial por cada doscientos; si había trescientos se elegían dos, de cuatrocientos a quinientos tres, y así sucesivamente; b) *Juntas Electorales de Partido*, integradas por los electores parroquiales que a su vez elegían a tres electores por cada diputado que correspondía a la Provincia (uno por cada setenta mil) y, c) *Juntas Electorales de Provincia* integradas por los electores de Partido quienes elegían a los diputados de Provincia.[81]

Sin embargo, en dicho proceso electoral los ciudadanos sólo elegían a los escrutadores y un secretario; la primera junta elegía a los electores de parroquia que a su vez, conformaban la junta de electores de partido, y estos nombrarían a los electores de provincia. Además de que, los ciudadanos que salieron a votar en abril de 1812 sólo eran los hombres mayores de edad y con un "honesto modo de vida", negándose la ciudadanía a las castas, a los sirvientes, los deudores, desempleados o que su empleo u oficio no fuera reconocido como un modo de vivir.[82]

Bajo este sistema electoral complejo presidido en sus juntas por la autoridad política de cada nivel, no había campañas electorales, como tampoco un proceso de selección de candidatos; éstos se proponían en simultáneo a la elección, cada elector nombraba a su candidato que podía ser el mismo elector u otro, lo cual conducía a la dispersión del voto y por ello se buscaba una mayoría; se introduce el sorteo para

[81]"Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812", en *Enciclopedia Parlamentaria. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*. México, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Serie III, vol. I, t.I, pp. 98-133, 1997
[82]Ibidem

decidir y aunque el liberalismo consideró que deberían estar los mejores, la suerte no conducía a ello, además que ni remotamente se pensaba en los partidos políticos.

En 1814 se desconoce la Constitución de Cádiz, y José María Morelos y Pavón promulga la Constitución de Apatzingán el 22 de octubre de ese año, aunque por otra parte, un año antes había emitido un reglamento que establecía las bases para las elecciones; dicho proceso era similar al de la Constitución de Cádiz: el voto se extendía a todo ciudadano nacido en la América Mexicana, haber cumplido los dieciocho años o incluso menores si estaban casados y adheridos a la causa de la independencia, con empleo y sin distinción de raza. De dichas prerrogativas se encuentra el antecedente, desde la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 en su artículo 23, el cual menciona *"sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos señalados por la ley."* Además, establecía que la soberanía dimanaba del pueblo y que sólo había que depositarla en sus representantes. De modo que, dicha Constitución a que se hace mención, marcó la pauta en la organización de elecciones; siendo importado el texto e impuesta su observancia, no puede dejar de reconocerse que leyes posteriores basaron sus fundamentos en estas disposiciones. Entonces el sufragio se iría transformando de acuerdo a las condiciones sociales, políticas, económicas incluso de corte internacional.[83]

Con la lucha de independencia se dio un proceso de estructuración en el que se sucedieron designaciones de autoridades, pero como narra Luis González; *al pueblo no le interesaba la democracia y mucho menos el voto.*[84] Así tenemos que, el 26 de octubre de 1876 fue declarado reelecto Sebastián Lerdo de Tejada y con ello se inició un ciclo de golpes de estado, elecciones y reelecciones, donde la figura de Porfirio Díaz adquirió especial relevancia.

Al menos los dos primeros tercios del siglo XIX considerados como de anarquía, ofrecen la imagen de un Estado nacional sólo en lo teórico; campos ideológicos que se

[83]Cfr. Infante, José María. "Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos.", en *CONfines,* México, agosto-diciembre, 2005. También, Abida Ventura "Elecciones en México, dos siglos de voto". En *El universal,* México, domingo 1 de julio de 2012
[84]González, L. "El liberalismo triunfante", en *Historia general de México (897-1015)*. El Colegio de México/Harla, México, 1988, p. 918

podrían llamar, según Arnaldo Córdova *"partidos"*[85] como son, el *Conservador* y el *Liberal*, buscan cada uno por su parte crear y consolidar un auténtico Estado nacional. Pero dichos grupos no constituían una estructura fuerte o al menos, con una base social amplia por ello es que, para este período podemos hablar de candidatos ciudadanos que aun no existiendo dicha figura en norma alguna que la regulara, se trataba por así decirlo, de "usos y costumbres" de la época; en la práctica se trataba de candidatos ciudadanos pero, no estaban en lo teórico dentro de la legislación.[86] Para el siglo XX, las elecciones estarán marcadas por el conflicto abierto o velado, dado que fueron realizadas en circunstancias especiales y diferentes a las que suelen normar la vida política de la mayoría de los países democráticos.

La vida política de México, se ha regido por seis constituciones y sus respectivas leyes electorales, tal y como se describe a continuación:

A. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO (1822)
   a. Ley de Convocatoria Electoral de 1822

B. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824)
   a. Bases para las Elecciones (1823)

C. CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN CENTRALISTA (1836) (SIETE LEYES)
   a. Ley sobre Elecciones de diputados para el Congreso General y miembros de las Juntas Departamentales

D. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843)
   a. Bases de Tacubaya (1841)
   b. Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión (1847)
   c. Ley de Ayuntamientos y Ley de Elecciones de los Supremos Poderes (1849)
   d. Las Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores (1850)

[85]Córdova, Arnaldo. Op. cit., p. 10
[86]Hernández Olmos, Mariana. *La importancia de las candidaturas independientes,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación, No. 12, México, 2012, pp. 25-26

E. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1857
   a. Ley Orgánica Electoral
   b. Ley Electoral (1901) y su reforma (1904)

F. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)
   a. Ley Electoral de 1917
   b. Ley para las Elecciones de los Poderes Federales de 1918
   c. Ley Electoral de 1951
   d. Ley Federal Electoral de 1973
   e. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1977)
   f. Código Federal Electoral de 1986
   g. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 1990)
   h. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2014)

1.1 CONSTITUCIONES PROMULGADAS ENTRE 1824 Y 1911, Y SU LEY ELECTORAL. LA ADMINISTRACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES, Y JUSTICIA ELECTORAL

A. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO (1822)

En tanto se expedía una Constitución para el México independiente y en función de que la Constitución de Apatzingán no tuvo vigencia, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en la letra no limita la participación por aspirar a un cargo, pero tampoco expresa textual la participación como CI; se seguía el esquema de la Constitución de Cádiz y por lo tanto, se trataba de una elección indirecta; además, se reconoce la ciudadanía bajo determinadas condicionantes por lo que, en los hechos no había una participación directa del ciudadano común.

Contextualizando; para 1821, se establece el México Independiente con la llegada del Ejército Trigarante aunque ya antes, el 24 de febrero de 1821 se había

firmado el Plan de Iguala[87] con el que se buscó integrar la Junta Provisional Gubernativa que se encargaría de elaborar una Convocatoria de las Cortes Constituyentes, para presentar una Constitución al Imperio Mexicano naciente.

Sin embargo, dicha Junta retomaba la elección indirecta de Cádiz aunque complicándola y sobre todo, la base de las elecciones eran los ayuntamientos y no la población. Por otra parte, los requisitos para votar eran menos restrictivos; todos los ciudadanos sin distinción de clases, castas y aún los extranjeros, con dieciocho años de edad, y para ser elegidos debían estar adheridos a la causa independentista, buena conducta e instrucción.

En 1822 el artículo 16 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano manifestaba *"…Las virtudes, servicios, talentos y aptitudes, son los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquier especie."* De ello se desprende que, no había limitación alguna para aspirar como dice el precepto, a cualquier cargo, sin embargo no se encuentra antecedente alguno de haber hecho valer tal derecho.

a. Ley de Convocatoria Electoral de 1822

Bajo presiones Agustín de Iturbide es coronado emperador pero abdicó al poco tiempo; entonces hubo que elaborar una nueva Ley de Convocatoria que en sustancia se basó e incluso textualmente se copiaron algunos artículos de la ya citada Constitución de Cádiz.[88] Tal Ley Electoral sirvió como modelo para esta Primera República Federal; además, dio origen al Congreso Liberal de 1842 y posteriormente al Congreso Constituyente de 1846 para dar paso a la segunda República Federal.[89] Sin embargo, Mariano Otero opinaba al respecto de dicha Ley electoral:

[87]En sus postulados, basados en un gobierno monárquico, las fuerzas políticas encontraron satisfacción mínima de sus demandas: la independencia y la proscripción de la distinción de razas, abrió la puerta a los insurgentes; la protección de la propiedad y la declaración que exaltaba a España como "la Nación más católica, piadosa, heroica y magnánima" propició que los españoles cuyos intereses se veían cuestionados por la inestabilidad política causada por la lucha abierta entre el rey y los defensores de la Constitución de Cádiz, se decidieran por la independencia; y el Plan además busca preservar el *status quo* con reformas mínimas indispensables y que ya antes los criollos habían solicitado infructuosamente al gobierno colonial.
[88]Congreso. Sesión del 10 de junio de 1823, en *Historia Parlamentaria Mexicana. Crónicas I*, Mayo-Octubre de 1823, 1983, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 19-20
[89]Ley Electoral del 17 de junio de 1823, en *Enciclopedia Parlamentaria de México*. Op. cit., serie III, vol. I, t. I, p. 283-289

Por desgracia en esta materia (la electoral) nuestro Derecho Constitucional se resiente del más lamentable atraso: apenas hemos hecho algunos adelantos al respecto del sistema vicioso adoptado por las cortes españolas, que fue con el que se dio a conocer entre nosotros el régimen representativo; y me atrevo a asegurar que en tanto no corrijamos esa parte de nuestra Constitución, inútiles habrán de ser las mejores reformas sobre las demás; porque a todas ellas faltará la condición indispensable de su realización, el nombramiento de los más dignos ciudadanos para el desempeño de las funciones públicas.[90]

B. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1824)

Dentro de esta Constitución tampoco se habla de la participación de los ciudadanos por un cargo como CI. Se manifiesta que pueden participar los ciudadanos que cumplan con determinados requisitos, y ello refleja que solamente podía hacerlo un grupo de ciudadanos; una elite con poder económico que era la que decidía en las últimas fases dado que, en una primera instancia participaba el ciudadano común. Solo los grupos de élite tomaban parte y entre ellos competían por los cargos de manera que, tampoco existe la denominación de CI.

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; igualmente se conforma en su estructura bajo la Constitución de Cádiz aunque se adapta el naciente federalismo a las condiciones que se presentaban, por lo que se erige además como república representativa y popular, delegándose a cada estado el ejercicio de poder bajo sus tres instancia también locales: legislativo, ejecutivo y judicial, así como también atenderán los proceso electorales correspondientes y desde su legislatura.

[90]Otero, Mariano. "Voto particular al Dictamen de la mayoría de la Comisión de Constitución, presentado al Congreso Constituyente en la sesión del 5 de abril de 1847", en Felipe Tena Ramírez*, Leyes Fundamentales de México 1808-1991*, México, Porrúa, 16ª, 1991, p. 459-460

a. Bases para las Elecciones (1823)

El Congreso Constituyente de 1823 aprueba el Acta Constitutiva de la Federación, pero entonces el proceso electoral se volvió aún más confuso; las elecciones serían indirectas, la votación para diputados federales se haría de acuerdo a la Constitución de cada uno de los estados y estos aunque seguían en términos generales el esquema de Cádiz, existían variaciones en cuanto a la base de elección, el reconocimiento de la ciudadanía, los procedimientos de elección y empadronamiento.

Los ciudadanos sólo participaban en una primera elección para designar un elector que, como representante de un número determinado de ellos participaría en la elección final de los miembros del Congreso; éstos designaban al Presidente y al Vicepresidente de la nación mediante el sufragio secreto. El modelo de elección adoptado provenía de la Constitución norteamericana, pero en Estados Unidos funcionaba porque la elección se verificaba por fórmulas: si un candidato presidencial triunfaba no tendría problemas; a la primera magistratura lo acompañaría un vicepresidente de su mismo partido. En México, la vicepresidencia parecía representar el premio de consolación para el candidato presidencial derrotado, lo que demeritaría la autoridad presidencial.

En ese sentido se puede decir que, la Constitución contenía elementos susceptibles de provocar la inestabilidad política y desatar todo tipo de impugnaciones en la elección presidencial. El Congreso no previó que siendo los candidatos presidenciales rivales de partido, el Presidente y el Vicepresidente electos serían invariablemente opositores entre sí, lo cual paralizaría el ejercicio del poder, y por otra parte, como lo marca el artículo 90 de la Carta Magna: *"Si hubiere empate en las votaciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación; y si aún resultare empatada, decidirá la suerte"*. De tal manera que, la elección del Presidente era un grave error de sentido común que contribuiría a sumir al país en la inestabilidad política.

Las elecciones de 1824 constituyeron el primer proceso electoral para elegir Presidente y Vicepresidente de México después de haberse consumado la Independencia; se eligió a los titulares de dichos cargos de manera indirecta dado que las legislaturas estatales estaban facultadas para proponer hasta dos candidatos de entre sus integrantes.

Por otra parte, los requisitos que establecía la Constitución de 1824 para participar en la política conducían a la incertidumbre; para ser diputado federal era necesario contar con veinticinco años de edad, ser mexicano por nacimiento, con dos años de vecindad o natural del lugar que lo elegía, e incluso ser extranjero con ocho años de residencia, un capital de ocho mil pesos o renta anual de mil pesos.[91] Los senadores al Congreso eran elegidos por las legislaturas estatales, dos por cada Estado y con mayoría absoluta; los requisitos para dicho cargo eran los mismos que para diputados excepto la edad, treinta años.[92]

Parecía el régimen federalista un sistema abierto a la participación política pero, los ciudadanos comunes solamente acudían a votar en una primera instancia pues para las funciones de elector primario y secundario la edad aumentaba a veinticinco; he ahí una de las imprecisiones de la Constitución y sus leyes electorales.

No obstante tenemos que, en 1825 Joaquín Fernández de Lizardi presentó el Proyecto de Constitución, que en su artículo 2º mencionaba que:

> *"Los derechos del ciudadano son los mismos que la naturaleza nos concede del libertad, e igualdad, seguridad y propiedad. Además gozarán el del voto activo y pasivo, para elegir y ser elegidos en los empleos públicos, a proporción de su mérito, capacidad y servicios hechos a la patria."*

La anterior redacción demostraba limitantes para el ciudadano común de hacer uso de tales derechos además de que, la sociedad estaba políticamente desorganizada

[91]Constitución de 1824, artículos 19-24. Todas las citas de la Constitución proceden de la obra de Tena Ramírez ya citada.
[92]Constitución de 1824, artículos 28-33

y la tradición de participación política iba orientada hacia los caciques, jefes políticos y redes clientelares; cerca del ochenta y ocho por ciento de la población no sabía leer ni escribir.

Posteriormente se decreta la Ley Electoral del 12 de julio de 1830 por la administración de Anastasio Bustamante y Lucas Alamán; se pone atención en el primer nivel de la elección pues es donde más se abría la posibilidad de cometer fraude. También, dicha ley disponía castigos para aquellos que alteraran el orden, falsificaran las boletas, intentaran votar fuera de su sección o influyeran en la emisión del voto.[93]

C. CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN CENTRALISTA (1836) (SIETE LEYES)

Las Bases Orgánicas de 1836 para reformar la Constitución de 1824 por el Congreso, se aprueban como la nueva Constitución: siete leyes integradas cada una por diversos artículos entre los cuales destacan la ciudadanía y el voto en función del ingreso y propiedades; en ese sentido, la participación ciudadana estaba en función del poder económico, además no se habla de CI pero sí de ciudadanos que para participar deben cumplir con lo antes mencionado.

De modo que, las *Siete Leyes del Régimen Centralista* establecen que la *ciudadanía* dependerá de la renta anual de las personas; por otra parte, se establece el voto *censitorio*, con un censo de quienes integraban el padrón electoral, y *capacitorio* cuando se exigiera una capacidad como saber leer y escribir; se reconoce el fuero eclesiástico y militar, y la obligación del ciudadano a empadronarse.

Se pensaba que una de las causas de la desorganización política era la falta de límites en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; según el juicio del gobierno en turno, se había permitido entrar al juego político a "cualquiera": *"Hemos*

[93]"Reglas para las elecciones de diputados y ayuntamientos del Distrito y territorios de la República, del 12 de julio de 1830", en Eduardo Castellanos, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A. C, México, 1996, p. 138-145.

estado mal, porque para el alto y delicadísimo encargo de legislador, no hemos buscado más que la fe política, sin exigir en el eligiendo garantías de orden, ni por la familia ni por la propiedad, ni por la profesión o industria."[94]

Por ello, se insistía que se dejaba en un muy amplio campo el derecho a votar y ser votado, que ello perjudicaba sobre todo considerando que en su mayoría los ciudadanos no poseían un nivel escolar alto, que ni siquiera tenían capacidad de discernir sobre quién votar, de ahí que no faltaban aquellos que salían a repartir almuerzos, tarros de chocolate, pulque y aguardiente; había quienes en grupo entraban a las mesas y daban la lista de sus candidatos. Entonces, se consideró que no sólo había que tomar como base para la votación a la población en masa sino además la propiedad, los ingresos e ideas.

Por supuesto, se trataba de las élites políticas de una u otra ideología que también coincidieron en definir las responsabilidades en los procesos político-administrativos. Por lo tanto, la participación se reduce a un menor número de ciudadanos y en especial los que quisieran contender por un cargo, y por supuesto, los derechos individuales también se definieron: ser ciudadano mexicano con un ingreso que servía como indicador de interés por los asuntos de la sociedad, pero además para ser votado se requería en el caso de los diputados, poseer un ingreso anual de mil quinientos pesos y, para senador dos mil pesos; la edad se aumentaba de veinticinco a treinta, y de treinta a treinta y cinco años respectivamente pues ello garantizaba la madurez para las funciones. [95]

a. Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y miembros de las Juntas Departamentales

Las elecciones seguían el mismo esquema gaditano, indirectas entre los miembros del Consejo de Gobierno, del Supremo Poder Conservador y del Senado. El

[94]Pacheco, José Ramón. *Cuestión del día. Nuestros males y sus remedios*, Instituto Tecnológico de Guadalajara, Guadalajara, primera parte, 1953, p. 41-42
[95]Constitución de 1836. Primera Ley Constitucional, artículos 1-15, en Tena Ramírez, Op. cit.

Consejo de Gobierno se integraba por trece miembros de entre los cuales, dos eran eclesiásticos y dos militares; los diputados, la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia enviaban la lista de propuestas de senadores a las Juntas Departamentales, éstas votaban y devolvían el acta correspondiente a los diputados para que se hiciera el cómputo y la declaratoria respectiva.

A su vez, los senadores, la Suprema Corte de Justicia y la Junta de Ministros enviaban a la Cámara de Diputados una terna cada uno y de estas se elegía una para enviarla a las Juntas Departamentales para votación. Las Juntas Departamentales remitían a la cámara baja sus resultados para que se declarara Presidente electo a quien hubiere obtenido el mayor número de votos. La elección e integración del Supremo Poder Conservador correspondía a cada Junta Departamental enviar una lista a la Cámara de Diputados, para que eligieran una terna que sería enviada a la Cámara de Senadores para que ellos tomaran la última palabra. De ese modo, el Congreso sancionó esta Ley Electoral el 30 de noviembre de 1836 fundada en la Ley Electoral de 1830 que rigió en el Distrito Federal y territorios.[96]

Para ser elector primario se requería cumplir con el requisito de veinticinco años de edad y ciudadanía vigente; quien no votaba siendo ciudadano, se le cobraba una multa de veinticinco pesos. En los siguientes niveles, el proceso no varía del gaditano salvo que, las mesas ya no eran integradas por autoridades políticas. Al parecer, las elecciones transcurrían con cierto orden y es obvio que era debido a que se restringió la participación política.

Para diciembre de 1836, el artículo 4º y 8º de la primera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, establecían votar para todos los cargos de elección popular directa, y poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurran las cualidades que las leyes exijan en cada caso. Para 1840 el

[96] "Ley de Elecciones para Diputados al Congreso General y las Juntas Departamentales, 30 de noviembre de 1836", en Dublán, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*, Editorial El Colegio de México A. C, Edic., 2005-11-14. Versión digital por Biblioteca Daniel Cosío Villegas, Colegio de México en coordinación con la Dirección General de Servicios de Cómputo Académico de la UNAM, p. 216-222.

Proyecto de Reformas a las mencionadas leyes reafirma en su artículo 15º los mencionados derechos.

D. BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA (1843)

La aprobación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana el 14 de junio de 1843 agudizará los conflictos entre federalistas y centralistas; no hay un equilibrio institucional y sí reflejan tendencias favorables hacia una minoría oligárquica: se modifica la participación política con lo cual se impide a cualquier ciudadano a hacer uso del derecho a votar, y a contender por cargo alguno. De nuevo, no se habla de CI sino de listas de propuestas elaboradas por asambleas locales presididas por los gobernadores.

Con el levantamiento militar del General Antonio López de Santa Anna en 1841 y a la postre, su nombramiento como Presidente provisional, convoca y establece un nuevo Congreso para 1842, además integró una Junta de Notables para que redactaran esas nuevas Bases a que se hace referencia para la organización de la República.

En dichas Bases Orgánicas se decreta que, para votar era necesario tener veintiún años de edad y dieciocho si se era casado, además de un ingreso anual de doscientos pesos. Como elector primario, contar con veinticinco años y un ingreso de doscientos pesos anuales; para elector secundario la misma edad pero, un ingreso de quinientos pesos anuales. Para ser candidato a diputado, contar con treinta años de edad y mil doscientos pesos de ingreso anual; para senador treinta y cinco años de edad y dos mil pesos de ingresos. Dichas Bases siguieron el esquema de la Ley Electoral de 1836 por lo que, tales exigencias impedían a los ciudadanos hacer uso de ese derecho.[97]

[97]Bases Orgánicas de la República Mexicana, artículos 26, 27, 30-43

a. Bases de Tacubaya (1841)

Se realizaron procesos electorales en 1843 y 1845 en conformidad con dichas Bases Orgánicas; como se apoyaban en la Ley Electoral de 1836 el triunfo era federalista por lo que, el gobierno no podía intervenir en el resultado. Pero vemos que, estas restricciones de participación política marcan distancia entre las élites y los ciudadanos comunes; federalistas o centralistas eran una clase privilegiada en la sociedad mexicana por lo que sus diferencias no eran de tipo social sino en cuanto a la manera de concebir la política, la representación y participación, así como el derecho a votar.

Mediante el Plan de San Luis en 1845 se pronuncia el General Mariano Paredes contra el gobierno en turno, y junto con Lucas Alamán y Salvador Bermúdez de Castro Ministro de España en México pretendían establecer una monarquía constitucional, con un rey español de la Casa de Borbón que diera garantías al clero, propietarios, comerciantes y en general, a la gente de orden.[98] Por lo tanto, la convocatoria para realizar elecciones sigue el esquema de las Bases de Tacubaya de 1841.[99]

Producto de ello fueron unas elecciones en las que los ciento sesenta diputados electos lo fueron dentro de nueve clases: propietarios, comerciantes, mineros, industriales, profesiones literarias, magistrados, administradores públicos, eclesiásticos y militares. No participaba el ciudadano común sino los ciudadanos de determinadas clases, definidas estas además de manera arbitraria. Por otra parte, un ciudadano perteneciente a una clase podía votar varias veces pues, por ejemplo, en la clase de profesiones literarias y artísticas generalmente estaba integrada por eclesiásticos, magistrados, militares que volverían a votar en esa otra clase, es decir, una persona

[98]Soto, Miguel. *La conspiración monárquica en México 1845-1846*, deOSA, México, 1988, p. 52
[99]Acta General del Ejército (2 de enero de 1846), en Vázquez, Josefina (coord.) *Planes en la Nación Mexicana*, El Colegio de México-Senado de la República, libro cuatro: 1841-1854, México, 1987, pp. 296-297. Se trataba de una elección por clases que, tomaba en cuenta el número de diputados, recurrir al método directo siempre que fuese posible, la influencia del gobierno en las operaciones electorales y buscando garantías de mucha consideración en los electores y elegibles. Salvador Bermúdez de Castro al Excmo. Sr. Primer Secretario del Despacho de Estado. México, 29 de enero de 1846, en Jaime Delgado, *La Monarquía en México (1845-1847),* Porrúa, México, 1990, p. 203

privilegiada si pertenecía a muchas de esas clases votaba en todas ellas.[100] Como eran elecciones por clases, se perdía al final la representatividad de toda la nación.

b. Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión (1847)

Después ese régimen a favor de la monarquía es derogado por el Plan de la Ciudadela por parte del General Mariano Salas y Valentín Gómez Farías; se convoca a elecciones el 6 de agosto de 1846 basándose en la Ley Electoral de junio de 1823 ya antes referida, su naturaleza popular permitiría que de nuevo el ciudadano común participara y aunque la autoridad gubernamental podía controlar las juntas electorales, Gómez Farías antes se encargó de remover a los gobernadores y así, si los candidatos no pertenecían a la misma tendencia política no habría posibilidad de controlar la elección.[101]

c. Ley de Ayuntamientos y Ley de Elecciones de los Supremos Poderes (1849) y d) Ley Electoral: Las Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores (1850)

Para las elecciones de 1849 y 1851 no hubo cambios ni mejorías en la legislación electoral; seguía vigente la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión de 1847, por lo que no se subsanaban los problemas del pasado; los liberales rechazaban restricciones pero no se buscaba una mejora en la organización electoral. Por otra parte, los centralistas buscaban limitar el derecho a la participación electoral; los monarquistas de hecho, niegan la participación de la base popular ciudadana, y más allá de un derecho se piensa en la participación política como una función constitucional, que debería estar regulada por la ley y entonces, se consideran sus ingresos además de ciertas cualidades que pudiesen dar garantía de orden.

[100]Lista de los individuos que tienen derecho a votar diputados al Congreso Constituyente, por la clase de profesiones literarias y artísticas, AGN. FG., 1846, sin clasificar, vol. 1, exp. 3. Citado por Sordo, Reynaldo *Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México*, ITAM, pp. 41-43
[101]"Acta de Reformas constitucionales, mayo 18 de 1847", en Dublán y Lozano, Op. cit., V, p. 275-279

E. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1857)

Es esta Ley Fundamental la que influirá notablemente en la de 1917 sobre todo porque, refleja orden político y social; reconoce derechos y libertades de los ciudadanos, reafirmando la preeminencia del poder del Estado como organización de ciudadanos, con lo cual queda entonces abierta la posibilidad de participar en la contienda electoral como ciudadano votante y candidato a un escaño.

Con la Revolución de Ayutla el 5 de febrero de 1857 queda sancionada y jurada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en su texto introdujo cambios significativos para la vida política del país. Se establece la *ciudadanía* una vez cumplidos los dieciocho años siendo casados, veintiuno si no lo eran.[102] En las *prerrogativas* del ciudadano se incluyen: *"votar en las elecciones" y "poder ser votado para todos los cargos de elección popular…"*[103] Por ello es que, dentro de sus *obligaciones* estaban, el inscribirse en el padrón de su municipalidad,[104] votar en las elecciones populares dentro de su distrito y desempeñar los cargos de elección popular que, en ningún caso serán gratuitos.[105] Para ejercer un cargo de elección popular era requisito contar con veinticinco años de edad, ser mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio que lo postule, además de no ser eclesiástico.[106]

Para el cargo de Presidente la edad que se exigía era de treinta y cinco años cumplidos al día de la elección.[107] Por otra parte, desaparece la figura de Vicepresidente tal y como lo describen los siguientes artículos:

[102] Título I, Secc. IV *De los ciudadanos mexicanos,* art. 34, I
[103] Ibid., art. 35, I y II
[104] Ibid., art. 36, I
[105] Ibid., I, III y IV respectivamente.
[106] Título III, Secc. I *Del poder Legislativo,* art. 56
[107] Título III, Secc. II *Del poder Ejecutivo*, art. 77

En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.[108]

Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a una nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76, y el nuevamente electo, ejercerá sus funciones hasta el último día de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.[109]

Dichas elecciones, tanto para diputados como Presidente fueron indirectas en primer grado, bajo escrutinio secreto y dentro de los términos que marca la Ley Electoral.[110] Además, en su artículo 9º se considera el derecho de asociación política aunque no propiamente lo que conoceremos para 1911 como "partidos políticos":

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 pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.[111]

La historiadora Alicia Salmerón manifiesta que fue esta Constitución de 1857, con su respectiva Ley Electoral del mismo año, parteaguas en los procesos electorales dado que, determinó el sufragio universal para la población masculina mayores de veintiún años o de dieciocho que estuviesen casados; con derechos, prerrogativas y obligaciones, sin embargo, la sociedad estaba políticamente desorganizada; el sufragio era bajo un sistema de voto indirecto: una elección primaria en la que el ciudadano votaba por un elector que, junto con otros electores conformaban una junta electoral de distrito que votaba en una elección secundaria por un candidato.

[108]Ibid., art. 79
[109]Ibid., art. 80
[110]Título III, Secc. I, *Del poder Legislativo*, art. 55 y Título III, Secc. II *Del poder Ejecutivo*, art. 76
[111]Título I, Sección I. *De los derechos del hombre,* art. 9

a. La Ley Electoral del 12 de febrero de 1857

Esta Ley Electoral marca la división electoral de la República y con ello el inicio de un nuevo procedimiento de elecciones: son los gobernadores de los estados, el del Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios quienes dividirán sus respectivas demarcaciones en distritos electorales a razón de cuarenta mil habitantes, y toda fracción de más de veinte mil formará también un distrito electoral pero, si la fracción es menor, los electores concurrirían a las cabeceras de los distritos electorales más próximos a su residencia.[112]

Para elaborar el padrón electoral se consideró a los ciudadanos con derecho a votar conforme a los artículos 30 y 34 de la Constitución vigente; con dieciocho años cumplidos en caso de estar casados o veintiuno de no ser así. Para ser candidato a diputado, contar con veinticinco años de edad, pertenecer al estado seglar; para la candidatura a la presidencia de la República contar con treinta y cinco años, también seglar y sin tener restricciones con respecto al artículo 8º de la Constitución.

Aunque se establecen en la Constitución de 1857 los lineamientos para conformar una nación moderna bajo la soberanía popular, lo cierto es que esta en un buen porcentaje no podía ejercer la ciudadanía dado que cerca del ochenta y ocho por ciento no sabía leer y escribir; acudían a las urnas no por conciencia política sino por fidelidad o lealtad a quienes los mandaban. Es evidente que esa elección indirecta favorecía el control de las elecciones y la vida política por parte de las élites[113], y aunque para 1898 se realizó una reforma a dicha Constitución en su artículo 35, prevalecieron el derecho a votar y ser votado.

En ese sentido, se puede afirmar que si bien la participación ciudadana con respecto al ejercicio del voto está restringido, con respecto a CI no se encontraba reglamentada pero, las postulaciones de candidatos pertenecían a ciudadanos que no

[112]Ley Orgánica Electoral. Febrero 12 de 1857, Cap. I, art.1
[113]Ponce, María Eugenia. "Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República restaurada al México de la alternancia. 1867-2006." Coord. Georgette José, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2012

contaban con una estructura institucionalizada que los respaldara dado que como ya se ha hecho mención, para este período no se encuentra contemplada tampoco la figura de partido político.

De acuerdo a las Constituciones promulgadas y Leyes Electorales de 1824 a 1860, se puede plantear que respecto a la calificación y justicia electoral, según hemos visto en los procesos descritos y basados en la citada Constitución de Cádiz, se trataba de una autocalificación por diputados y senadores, sistema meramente *político*. Como bien apunta Álvaro Arreola Ayala, se puede ver en dicho período la falta de justicia y un latente autoritarismo, ello es síntoma de que siempre han existido cotos de poder muy marcados que han conducido al bloqueo en este caso, de la conformación de un SPM postcolonial, independiente y por ende, de una vida democrática.[114]

b. Ley Electoral (1901) y su reforma (1904)

En 1904 Porfirio Díaz de setenta y cinco años se reeligió para asumir la presidencia. Pero para 1909 apareció el Club Central Anti-Reeleccionista cuyo lema principal fue “Efectividad del Sufragio y No-Reelección” y sin embargo, en 1910 había un candidato que se reelegía por sexta vez puesto que, ya había logrado establecer un mecanismo de reelección. El pueblo cambió paz por derechos pero, la burocracia de entonces crecía y ya no todos resultaban privilegiados como en años anteriores aunque para entonces había “cargada”, y organizaciones que lo proponían: de obreros, artesanos, oficinistas, etcétera, como también había quienes no estaban con el candidato único. Hasta entonces será reconocida la figura legal de partido político que antes eran clubes o asociaciones.

Durante el porfiriato se consolida el poder nacional como un poder personal, así como de sumisión por parte de la oposición dada la conciliación de intereses económicos en una política de privilegios y concesiones especiales. El 17 de mayo de 1904 se presenta ante el Pleno la reforma al Capítulo VI de la Ley Electoral entonces

[114]Arreola, Ayala Álvaro*; La justicia electoral en México : breve recuento histórico,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p.16

vigente del 18 de diciembre de 1901 en la que, la elección del Poder Ejecutivo será cada seis años además de elegirse un Vicepresidente mediante elecciones indirectas de segundo grado; dicha reforma se aprueba en 1904 sin objeciones, porque si bien aceptó Díaz la figura de Vicepresidente, propone la extensión de la presidencia en su mandato a seis años en lugar de los cuatro estipulados hasta entonces. Las elecciones de 1910 se efectuaron en conformidad con dicha Ley Electoral de 1901 y sus modificaciones de 1904.

La sucesión presidencial en 1910 con la séptima reelección de Porfirio Díaz, trae a la discusión pública el tema electoral. El país, como fue evidente hasta los comicios presidenciales de 1910, era una muestra del régimen político personalista; con tendencias autocráticas, pero aceptado por las mayorías. México era el ejemplo de un sistema político en el que el sufragio, el voto popular, la libertad de elección, la equidad en la lucha por el poder público, es decir, los principales símbolos de un régimen democrático, eran ficticios.

Con el anuncio de las elecciones presidenciales que se realizarían el 26 de junio de 1910 Francisco I. Madero aparece como el primer candidato presidencial en llevar a cabo una campaña electoral; realizó mítines, mediante la prensa expuso sus propuestas y recorre el país para hacer campaña. Su propuesta de programa de gobierno trataba entre otros asuntos: restablecer y hacer efectivos los derechos y deberes que marcaban la Constitución, reformar ésta para establecer el principio de no reelección, formular una reforma electoral que sí permitiera alcanzar una efectividad del sufragio.[115]

Aunado a ello, presenta su libro “La sucesión presidencial en 1910” que, como dicen los conocedores, no es una obra literaria pero en ella se puede ver un proyecto

[115]Arreola Ayala, Álvaro. “Estudio introductorio. El México electoral de 1911*”,* en *La Ley Electoral de 1911: un instrumento revolucionario*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012, p. 34

de *partido político* junto con la presentación de candidatos a la presidencia de la República y a su vicepresidencia.[116]

> *Si la nación llega a organizarse fuertemente en partidos políticos, al fin logrará que se respeten sus derechos, y una vez obtenido el primer triunfo, se habrá sentado el precedente, y sobre todo, un gobernante que debe su poder a la ley, y al pueblo, siempre será respetuoso para con ellos y obedecerá sus mandatos (…) cualquier ventaja, concesión, ó conquista obtenida por las prácticas democráticas, será una cosa duradera (Madero 1999, 312)*

Madero presenta al Partido Antirreeleccionista para quien, el "sufragio efectivo y no reelección" se constituyen como los pilares fundamentales con que se inicia una nueva manera de escalar la pirámide y la representación del poder en México. Las dos premisas cambiarían en pocos años un modelo personal que llevaba vigente treinta y cuatro años en el país; se presenta la reivindicación del voto popular libre y directo, que será la conquista suprema del movimiento revolucionario y por otro lado, se propone llevar a cabo la impostergable decisión de eliminar el personalismo de la política, por una nueva forma que tiene como base de creación la organización de los partidos políticos.

El 6 de noviembre de 1911 se realizó la elección donde Madero y Pino Suárez obtuvieron la presidencia y vicepresidencia del país respectivamente; el 19 de diciembre de ese mismo año se aprobó una nueva Ley Electoral que daba personalidad jurídica de partidos a los clubes o asociaciones, y establecía el voto secreto,[117]pero sobre todo, se otorgó reconocimiento a los ***candidatos sin partido*** con igualdad de derechos con respecto a los candidatos de partido, y por primera vez aparece legalmente la figura de CI.

[116]Para Emilio Rabasa el libro carece de valor literario, así como un mínimo de conocimientos históricos y de ciencia política, pero sí valor y buena fe. Para Vasconcelos representaba la incitación al pueblo a renunciar a su apatía y tomar parte en la lucha cívica. Cosío Villegas afirma de modo contundente que, el libro fue tardíamente atendido por los círculos políticos y prensa, no obstante, representa la exigencia de un cambio en la condición política del país y, Arnaldo Córdova afirmaba que si bien la obra carece de valor en contenido y forma, en sí es importante por el valor político y social que representaba. Citados por, Arreola Ayala, Álvaro, Op. cit.

[117]Ventura, Ávida "Elecciones en México, dos siglos de voto". En *El universal,* México, domingo 1 de julio de 2012

Este nuevo sistema electoral ofrecería a los ciudadanos que, los gobernantes serían la imagen de sus deseos y necesidades; los nuevos líderes y organizaciones políticas tendrían como objetivo representar y ser reflejo de sus electores. La frase ya mencionada se enarbola como la base ideológica de Madero, y si bien es cuestionable si de verdad dicha demanda era fundamental dentro de las necesidades de la sociedad mexicana, al menos lo que sí es claro es que, con ello surgen las bases legales electorales para hacer posible la transmisión del poder público, federal, estatal o municipal por medio de un proceso electoral organizado y bajo un sistema de partidos, y ya no como resultado de un movimiento político radical; legítimo pero, no acorde a un sistema democrático representativo.

Como resultado de la revolución maderista, el proceso electoral se modifica para 1911 y será esa ley la que servirá de base para las elecciones federales durante más de treinta años, y es que el Estado mexicano vivió un largo periodo antidemocrático hasta 1910, en el que no existió el mínimo respeto a las fórmulas ortodoxas de la teoría democrática para elegir a sus gobernantes: la competencia por los poderes públicos era una quimera.

La transmisión del poder se determinaba por mecanismos autoritarios dirigidos por el abusivo personalismo político, pero entre 1910 y 1917 se irá reestructurando al Estado mediante la convocatoria a cuatro elecciones federales, cinco veces para integrar el Poder Legislativo, uno de ellos de carácter constituyente; votaciones para gobernadores, presidentes municipales y legislaturas estatales. Es decir, se dejan las armas y el caudillismo para dar paso a procesos electorales y conformar el nuevo régimen mexicano. Por ello es válido preguntarse: ¿cómo surge la determinación de iniciar o construir un nuevo régimen político que garantizara la estabilidad y la paz pública en la democracia?

Sin lugar a dudas, la tarea de averiguar el pasado es todo un reto y reconstruir la historia de los procesos electorales del México Independiente, así como la conformación del Estado mexicano con una Constitución que responda a ello nos

permite no solo profundizar en el tema electoral sino también, dar cuenta de las condiciones políticas y sociales que han conducido a las respectivas reformas electorales para la consecución de un sistema democrático.

Por ello, es evidente que la construcción del Estado mexicano se da no sólo con la caída del régimen porfirista; desde el México Independiente se había venido gestando la construcción institucional que, será manifiesta en 1910 con el reconocimiento del sufragio popular y por consiguiente, las pertinentes modificaciones legales para hacerlo efectivo; para que sea realmente efectiva la participación organizada de los ciudadanos, primero mediante partidos políticos y ahora, con la modificación constitucional de 2012, como CI.

Sin embargo, en el período entre 1910 y 1917 la participación política está institucionalizada mediante los partidos políticos; los comicios no definían nada, solo legalizaban y legitimaban un poder muy distinto al de la teoría democrática. En virtud de conservar el poder, al menos desde Porfirio Díaz, los gobernantes con respecto a materia político-electoral, la competencia política y las reglas de representación democrática, se practica un *gradualismo* político. Prueba de lo anterior es que, el propio Díaz trató de adelantarse a la propuesta de la “no reelección” mediante una propuesta de reforma electoral a menos de quince días de presentar su renuncia a la presidencia de la República. Incluso, vemos que es la resolución que se toma al respecto de la democracia en México, la reforma electoral.

Primero mediante el sufragio libre y directo pero, en una democracia restrictiva como la del Estado mexicano en la que, el ciudadano aún no toma parte real de la cosa pública sino solamente por medio de la representación partidista. Para el 2012 se apuntala hacia la ciudadanía y su efectiva participación y uno de los primeros pasos ha sido, la CI y posteriormente la creación del Instituto Nacional Electoral (INE). La consecución de una real democracia implica buscar los mecanismos para hacerla efectiva.

Obtener el triunfo por medio de las urnas ha sido el objetivo de los gobiernos a partir de la Revolución Mexicana. Existía el voto pero, ya el régimen porfirista entre 1876 y 1910 había dejado escuela; una forma particular y casi única de hacer política: concentración del poder mediante la dominación efectiva de los elementos políticos y sociales para lo cual, echa mano de las *concesiones* pues la finalidad era lograr una unidad nacional no por principios o instituciones sino por relaciones personales.[118]

Aunado a ello, los votantes dejaron de acercarse a las urnas dado que siempre ganaban los candidatos oficiales, y si bien de pronto hubo pequeños grupos que salieron de su apatía, no fue suficiente. Se hizo habitual no salir a votar; se rellenaban urnas una vez que terminaba el tiempo reglamentario, el escrutinio daba cuenta del voto de los ciudadanos del distrito a favor de un candidato determinado. Bien se dice que, para Díaz esto era una *cooperación pasiva del país*[119] de ahí la relevancia de la obra de Francisco I. Madero antes mencionada; una lucha contra la desidia e indiferencia política. Fueron secuelas que perduraron por sexenios, y a la apatía luego se sumaría la poca credibilidad en los procesos electorales y sus instituciones, y ahora en los partidos políticos como representantes de los ciudadanos.

1.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 Y SU LEY ELECTORAL. LA ADMINISTRACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES, Y JUSTICIA ELECTORAL

E. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1917)

Con la Constitución de 1917 los derechos humanos ponderados en la anterior Ley Fundamental, se verán enriquecidos con los derechos sociales que integrará esta nueva Constitución; es justamente cuando aparece la figura de ***candidatos no dependientes de partido.***

[118]A los criollos los protegió en sus propiedades, fomentó los negocios bancarios y les otorgaba cargos diplomáticos; con los mestizos otorgó puestos públicos y toda clase de empleos burocráticos; al clero lo toleró sin aplicarle las Leyes de Reforma, y en ocasiones a los indios les protegió sus terrenos comunales. En Cossío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano,* Ediciones Joaquín Mortiz, México, 1973, pp.97-99

[119]López Portillo y Rojas, José. *Francisco I. Madero,* PRI-Comité Ejecutivo Nacional, Comisión Nacional Editorial, 1976, pp.348-349

Para finales de 1916 se expusieron las motivaciones del Constituyente de Querétaro conduciéndolo a regular los derechos de voto pasivo de tal manera que, la Constitución aprobada el 5 de febrero de 1917 fue precedida por un mensaje y proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza dirigida al Congreso Constituyente de Querétaro en diciembre de 1916, del cual se desprende la noción de la igualdad del voto activo como pasivo a favor de los ciudadanos mexicanos. El otorgar la exclusividad a los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular, vulneraba los derechos políticos ciudadanos.

> *En efecto; la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad, sino que en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, si casi de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, manifestada en la forma que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para envestirse a sí mismos o envestir a personas designadas por ellos, con el carácter de representantes del pueblo.*[120]

Aunque también podemos encontrar que al proyecto de reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debería concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si por el contrario, había que otorgarlo solamente a los que estuvieran en aptitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación económica; que les diera un interés mayor en la gestión de la cosa pública.

Pero, para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de estas condiciones se convierte en una prerrogativa de clase, o en un mero artificio para simular usurpación de poder, o da

[120]Discurso de Don Venustiano Carranza. 1 de diciembre de 1916 en la sesión inaugural del Congreso Constituyente convocado por Don Venustiano Carranza, de acuerdo con el Plan de Guadalupe y Decretos que lo reforman y adicionan. Fuente. Discursos doctrinales de la Revolución Mexicana en el Congreso Constituyente 1916-1917, México 1962. Lic. Raúl Noriega/Presentación Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, órgano Consultivo de la Secretaría de Gobernación, p. 20

por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo, tal y como lo hace manifiesto Don Venustiano Carranza:

> *De esto depende que, siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros de cuerpo social, que comprenda el interés y valor de esa altísima función.*
>
> *Esto autorizaría a concluir que el derecho electoral sólo debe otorgarse aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquel tiende; lo que excluiría, por tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia serán incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al gobierno del pueblo por el pueblo. Sin embargo de esto, en la reforma que tengo la honra de proponeros, con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo aquel que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la República, cualesquiera que sean, por lo demás su ilustración o situación económica, demuestra a las claras el poco interés que tiene por aquéllas, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata.*
>
> *El gobierno de mi cargo cree que el anhelo constante demostrado por las clases inferiores del pueblo mexicano, para alcanzar un bienestar de que hasta ahora ha carecido, las capacita ampliamente para que llegado el momento de designar mandatarios, se fijen en aquellas que más confianza les inspiren para representarlos en la gestión de la cosa pública.* [121]

Al respecto y, desde la perspectiva del presente trabajo hace falta considerar que, si los ciudadanos no han sabido hacer uso de dicha ciudadanía que como bien apunta el Constituyente Carranza, el pueblo ha demostrado su anhelo de bienestar del que han carecido; conviene además su “ilustración” y ahí, la educación juega un papel

[121] Ibid

relevante. Más adelante trataremos de argumentar en éste sentido para el ejercicio ciudadano y derecho constitucional de votar y ser votado.

Tanto la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 1916, como la Ley Electoral de 1917 son similares con respecto a la presentación y regulación de CI, y para el 2 de julio de 1918 se publicó en el DOF la Ley para la Elección de los Poderes Federales, consagrando en su artículo 107 lo siguiente:

> *Los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrán los mismos derechos conferidos a los candidatos de estos, siempre que estén apoyados por 50 ciudadanos de su distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal; que tengan un programa político al que deberán dar publicidad y se sujeten a los requisitos de las fracciones séptima y octava del artículo anterior. Para que un candidato independiente a senador o Presidente de la República sea registrado, bastará que llene las condiciones anteriores; pero solo se exigirá que esté apoyado por 50 ciudadanos de cualquier distrito electoral del estado.*[122]

Podemos entonces ver, que durante mucho tiempo como en la actualidad, el derecho de postular candidatos a cargos de elección popular era un privilegio de los partidos políticos, dando como consecuencia la creación de un monopolio por parte de estos institutos políticos, conllevando a la falta de una verdadera democracia en el país, con su consecuente efecto negativo para facilitar la participación ciudadana.

a. Ley Electoral de 1917

Con la Constitución de 1917 llega también la Ley Electoral del 6 de febrero de ese año, de la que ya se ha hecho mención y en la cual se instituye la elección directa, el voto a analfabetas dado que una modificación del 20 de septiembre de 1916 establecía que la boleta electoral debía ir firmada por el votante y debía expresar su nombre en voz alta a la mesa receptora. Se delega la organización municipal de las elecciones y los padrones locales, es decir, el proceso de elección presidencial quedaba en manos

[122]Ley para la Elección de los Poderes Federales, publicada en Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1918.

de las autoridades; se nombraba a quien levantaría el padrón, quien cuidaría las casillas, quien recibiría las actas y las transferiría al jefe político que a su vez, reunía al comité electoral para enviarlas al gobernador. La calificación política quedaba en manos del Congreso de la Unión pero, no faltaba la intervención de caciques o jefes políticos para impedir la realización transparente de comicios.

b. Ley para las Elecciones de los Poderes Federales de 1918

Con la aprobación de la Ley Electoral el 2 de julio de 1918 también ya referida, se establece el secretismo, el sufragio directo y sobre todo, la posibilidad de votar por *candidatos no registrados a un partido político.* Esta ley proclamaba la libertad de participación política para los ciudadanos aunque, las condiciones sociales y culturales limitaban severamente tal posibilidad.

Con respecto a la administración y calificación de las elecciones y su consecuente justicia electoral, la ley en comento otorgaba a presidentes municipales la facultad de organizar y vigilar las elecciones; en realidad se trataba de una Ley Electoral que, al igual que la de 1917 buscaban consolidar un régimen político nacido de la Revolución según hemos ya analizado. El Congreso calificaba las elecciones y aunque existía el recurso de impugnación, éste sólo aplicaba para solicitar la nulidad de votos fraudulentos y no a toda la elección; la resolución no era de carácter jurídico sino solamente moral, una recomendación. Etapa de la historia de México en la que estas discusiones se resolvían a balazos; la política estaba por encima de la justicia, pero sobre todo, eran tiempos en que la política no dependía de votos sino de la cantidad de hombres armados que se tuvieran.[123]

Es claro que, también se trata de una época en que se tiende a enriquecer la presencia y participación ciudadana así como de la organización de ésta. Se habla de partidos políticos, clubes o asociaciones y sobre todo, de candidatos no dependientes de partido; aunque por otro lado, no se habla de derechos, y se condiciona la

[123]Arreola Anaya, Álvaro, Op. cit. p.19

participación política bajo el cumplimiento de determinados requisitos. Incluso llama la atención, con respecto a requisitos de leyes posteriores que, para ser candidato independiente bastaba con registrar la candidatura por lo menos quince días antes del día de la elección mediante solicitud por escrito en papel simple.

Dichas prácticas en las que predomina la presencia del Presidente de la República, perdurarán al menos hasta 1934. Las leyes electorales se irán modificando sucesivamente en varias ocasiones a través de los años, para adaptarlas a las condiciones cambiantes de la sociedad y adecuarlas a las tendencias internacionales, no obstante, no se lograba conseguir una imagen de transparencia y verosimilitud.

De acuerdo al estudio ya citado de Álvaro Arreola, el período que comprende los años de 1946 a 1976 corresponde a la etapa más oscura de la justicia electoral en México.[124] El Poder Ejecutivo tiene la facultad de intervenir en la organización y calificación de las elecciones según lo establece la Ley Electoral de 1946 pero sobre todo la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado antes ya había establecido que entre las funciones de la Secretaría de Gobernación estaban la *"Intervención y vigilancia que en materia electoral le señalen las leyes"*.[125] Por lo que, al otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de intervenir en los procesos electorales, contribuyó a consolidar el poder presidencial y la centralización en la toma de decisiones.

Por otra parte, dicha Ley Electoral regulará con mayor precisión a los partidos políticos y les reconoce personalidad jurídica; se instituye la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, el Consejo del Padrón Electoral, y se otorga facultad a la Suprema Corte de Justicia para investigar y resolver irregularidades con respecto a la emisión de votos; se trata pues, de inicio del sistema electoral como parte del derecho público y político. Pero, se eliminan la CI que, en su artículo 60 establecía que sólo a través de los partidos políticos será posible registrar candidatos. No obstante, esta disposición no fue establecida en la CPEUM, permaneciendo así en las subsecuentes reformas, leyes y códigos electorales hasta 2012.

[124] Ibídem, p. 26
[125] DOF del 30 de diciembre de 1939

c. Ley Electoral de 1951

Posteriormente, con la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951 se crea la Comisión Federal Electoral y el Registro Nacional Electoral dejando así a un lado a la Suprema Corte de Justicia en su intervención en asuntos electorales. En cuanto a las modificaciones que se le hacen en 1963 está la eliminación del requisito del estado civil para adquirir la ciudadanía.

Será para la década de los años 60 que, por los movimientos sociales la justicia electoral se transforma con la finalidad de ampliar los espacios de participación política, ya sea aumentando el número de electores (el voto de la mujer) así como la existencia de más partidos políticos con tal de ampliar el consenso acerca de las medidas practicadas por el sistema presidencialista. A ello se agrega la reforma al artículo 54 constitucional sobre la creación de los *diputados de partido*: se pasa de un sistema de representación mayoritaria a una mixta, se dice para "dar aire" al sistema concediendo espacios a la oposición. De cualquier forma, la Ley Electoral en turno afirmaba la intervención del Ejecutivo y con ello desaparece toda posibilidad de realización de elecciones verdaderamente competitivas y justas.

d. Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973

El presidente Luis Echeverría promulga una nueva Ley Federal Electoral que, como respuesta a la presión de los acontecimientos de 1968 disminuye la edad para ser diputados y senadores; treinta y veintiún años. Con respecto a los partidos políticos, éstos se erigen como la voluntad política del pueblo y que por tanto, junto con los organismos electorales comparten la responsabilidad de los procesos electorales y su observancia conforme a los preceptos constitucionales. Para obtener y mantener su registro ante la Secretaría de Gobernación habría que presentar una declaración de principios y un programa de acción en consonancia a dichos principios lo mismo que, los estatutos que lo normen. Claro estaba, contar con el mínimo de afiliados en cada una de las entidades federativas (dos mil afiliados). Del mismo modo, se gozaban de

prerrogativas como, exención de impuestos en timbres, rifas, sorteos y festivales, sobre la renta, franquicias postales, telegráficas y acceso a medios de comunicación.

e. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1977)

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) será el resultado de la reforma política de 1977; se instituye el derecho a la información, los partidos son considerados como *entidades de interés público* y con acceso a los medios masivos de comunicación. Se faculta a la Suprema Corte para supervisar posibles violaciones en los resultados electorales, y para la Cámara de Diputados se dispone la adopción de un sistema mixto con trecientos distritos de mayoría y cien curules de representación proporcional.

Lo relevante es que, en la exposición de motivos de dicha ley, José López Portillo aseveraba que la entonces reforma política tenía como finalidad "reducir el margen de lo arbitrario"[126] Para entonces ya existían una serie de prácticas irregulares que por supuesto, violentaban el sistema de justicia electoral: casillas que no se instalaban, otras que se cerraban temprano, mesas directivas de casilla que no se presentaban, falta de listas electorales en las mismas, amenazas a los funcionarios de casillas, paquetes electorales alterados, urnas quemadas, perdidas o "embarazadas", entre otras. Situaciones que propiciaron abstencionismo para elecciones posteriores.[127]

Aunque se adicionó al artículo 60 de la Carta Magna el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar las elecciones, en los casos de anulación sólo actuaría como tribunal de derecho y no como órgano político electoral por lo que, las resoluciones que tomara serían de carácter declarativo pero no convalidarían ni anularían la calificación ya hecha por los colegios electorales.

[126]López Portillo, José; "Exposición de Motivos a la Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales" en, *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, junio de 1978, pp. 7-19
[127]Ver, Granados Chapa, Miguel Ángel, *Votar para qué*; México, Océano, 1985, p. 103

f. Código Federal Electoral de 1986

Con el reconocimiento de los partidos políticos como “entidades de interés público” y su aumento en número, se incidió en la formulación de normatividad electoral. En 1986 se crea el Código Federal Electoral para fortalecer el Colegio Electoral y eliminar el recurso ante la Suprema Corte de Justicia; se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral a exigencias pedidas por las fuerzas políticas opositoras desde mucho tiempo atrás y que a su creación, fue un órgano jurisdiccional de carácter administrativo autónomo en la resolución de conflictos durante los procesos electorales federales, como en la etapa de resultados electorales por la vía del derecho, permitiendo encauzar las diferencias suscitadas entre los actores políticos, y con ello una transformación del Estado mexicano en la política y en las elecciones.

Se trató de un paso importante dentro de la justicia electoral en México para proteger los derechos político-electorales y resguardar el sistema democrático, pero por otra parte, la Cámara crece de cuatrocientos a quinientos diputados, cien de ellos por representación proporcional adicional, y en el Senado se adopta un sistema rotativo para renovarse de forma parcial cada tres años.

Entonces llegarían las polémicas elecciones de 1988 donde porcentajes y datos tendrán un significado y connotación de legitimidad, pero sobre todo, derrumbarán el sistema de autocalificación para entonces entrar a una dinámica mucho más acelerada, entre reformas, fraudes, abstencionismo, y pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos en los comicios y sobre todo, en el SPM.

1.3 EL NUEVO ESQUEMA DE ELECCIONES 1989-2013. LA ADMINISTRACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES, Y JUSTICIA ELECTORAL

Con las elecciones presidenciales de 1988 la justicia electoral se vino abajo junto con todo el SEM porque, los Colegios Electorales se negaron a abrir paquetes electorales, examinarlos, analizarlos y valorarlos. Ello detonó en la pérdida de

credibilidad de las elecciones pero sobre todo, en la legitimidad de los colegios; se acabó el modelo político de autocalificación.

A finales de 1989 las fuerzas políticas ante la nula credibilidad de la sociedad en los procesos electorales, exigieron nuevas reglas en el SEM, situación que condujo a su análisis en temas como, reglas claras para la organización y calificación de las elecciones, justicia electoral, derechos políticos, integración del Congreso de la Unión y el régimen de partidos políticos. Se buscaba entonces el equilibrio en la contienda electoral, lo cual exigió consenso y negociación entre el partido oficial y los demás partidos políticos.

g. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 1990)

El 15 de agosto de 1990 fue publicado en el DOF el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) con la consecuente creación del Instituto Federal Electoral (IFE) inicialmente como órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación e integrado con representantes de los partidos políticos, además de la figura de “consejeros magistrados” quienes tomarían parte en las decisiones electorales aunque sin control sobre el organismo. Se da paso a la integración del Servicio Profesional Electoral de carrera para la institucionalización de la actividad electoral profesionalmente, considerándose que se debería fomentar que los órganos e instituciones del Estado, en quienes se depositan las funciones electorales contaran con los medios idóneos para formar y actualizar al personal, toda vez que, en la medida que se garantizara su preparación contarían con mayores y mejores elementos para el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades, y contemplando en todo momento la aplicación de los principios rectores de dicha materia, consecuentemente con ello buscando la credibilidad de la sociedad en los procesos y resultados electorales.

Con dicha reforma, el artículo 41 constitucional estipulaba:

> *La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonial propios.*

Se puede observar que en la definición que del Instituto hacia la Constitución, no preveía como uno de sus elementos substanciales el concepto de autonomía. Esta únicamente se precisaba por lo que respecta al ámbito de sus decisiones: *"el organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones."* Así, durante los primeros cuatro años de su existencia, el IFE no fue concebido como un organismo público autónomo, incluso en la reforma de 1993 que entre otros preceptos modificó el artículo 41, fue omisa en lo relativo a la incorporación de la autonomía y es hasta 1994 cuando se hace realidad.[128]

Además, se conforma un nuevo padrón electoral y la emisión de la credencial para votar con fotografía. Se establece un Sistema de Resultados Preliminares para conocer las tendencias de la votación en tanto se concluyen los cómputos finales y, por otra parte, se instituye la "cláusula de gobernabilidad" estableciendo que el partido que obtuviera el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, obtendría automáticamente el cincuenta por ciento más uno de las curules en la Cámara de Diputados. Se crea el Tribunal Electoral pero, con capacidades administrativas limitadas, pero *para entonces se elimina la figura de CI*. Se realizaron las elecciones de agosto de 1991 y los resultados con respecto a las expectativas democratizadoras no son convincentes, contrariamente a lo que se pensaba éstas propiciaron el análisis sobre el diseño del sistema electoral: resultaba ilógico que un partido lograra tanta diferencia en votos con respecto a las demás fuerzas políticas.

[128]Cárdenas, Jaime; Pérez Vázquez, Carlos y Carbonell, Miguel. Ponencia. "Presente y Futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral", 1998, p. 20

Entonces, y para perfeccionar el SEM se dieron reformas el 3 de enero de 1991, el 17 de julio de 1992, 24 de septiembre y 23 de diciembre de 1993, y finalmente en enero de 1994. El viejo sistema de autocalificación se elimina y se asume la heterocalificación con criterios jurídicos a cargo del Tribunal Electoral, cuyas resoluciones serían definitivas e inatacables sobre la elección de diputados y senadores, y la calificación final de la elección presidencial seguía en manos de los diputados por última vez hasta 1994. La reforma de 1993 trajo la incorporación del Poder Judicial en la integración del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) a través de los magistrados que formarían parte de la también entonces creada Sala de Segunda Instancia. Sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que propondría a dichos magistrados, cuya designación era responsabilidad para cada proceso electoral, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

En 1994, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, confirmaron que en México los continuos procesos de reforma electoral obedecían a la necesidad interna de un sistema establecido, con un pluripartidismo ficticio y que ya no se adecuaba a las exigencias de una sociedad cada vez más crítica, más participativa y más compleja. Como resultado de ello, se depositó en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de consejeros ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad, la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal.

Así, con la reforma de 1994 se buscó la ciudadanización y autonomía jurídica del IFE que aparecerá ya en la Constitución, por medio de una reforma sustancial al COFIPE. Los partidos políticos obtienen representación igualitaria pero, sin derecho a voto; los representantes del Legislativo y Gobernación mantendrían entonces su lugar con derecho a voz y voto. Los consejeros magistrados son sustituidos por consejeros ciudadanos que, al interior del consejo poseían la mayoría de los votos (seis de once) y dicho Consejo General quién determinaría los “topes” a los gastos de campaña de los

partidos, con la finalidad de alcanzar la equidad en la contienda.[129] En ese año se realizaron elecciones y los partidos políticos se consolidan como instituciones competitivas gracias a las condiciones de equidad de la reforma de ese año.[130]

La reforma electoral no logró plenamente la autonomía jurídica del IFE; pero prevaleció el discurso político que demandaba la ciudadanización del mismo así como su concreción como órgano de Estado independiente del Poder Ejecutivo Federal. Exigencia que se acrecentó pues resultaba necesario cambiar el régimen político nacido en 1929 ya que resultaba obsoleto e inaplicable para garantizar legalidad y credibilidad en las elecciones y sobre todo después de 1988, que la función estatal de organizar las elecciones en México fuera controlada por el gobierno sin garantizar la transparencia y equidad en ellas.

Se hacía indispensable dentro del Estado mexicano, conformar y definir a la autoridad administrativa electoral independiente de cualquier control del gobierno para mantener la estabilidad nacional, y contar con los elementos necesarios para resguardar los derechos político electorales. Es pertinente acotar que, los órganos constitucionales autónomos se pueden definir como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución, que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.[131] Se trata de órganos técnicos de control independientes de intereses partidistas y del gobierno; órganos de equilibrio y defensa constitucional y político, por lo que, es preciso se contemplen en la Constitución a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.[132]

En México los órganos constitucionales autónomos se originaron para frenar los excesos del poder ejecutivo, limitar las capacidades políticas del partido dominante con

[129]Ver, Becerra, Ricardo et al, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas,* Cal y Arena, México, 2000
[130]Ver, Abundis Luna, Francisco, *Decisión ciudadana, reglas del juego, candidatos y perspectivas,* Rayuela, México, 1994
[131]García Roca, Javier F. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 22 y 23
[132]La idea de órganos constitucionales se ha tomado de Jellinek, quien en su "Sistema de los derechos públicos subjetivos" y en su "Teoría General del Estado" realiza una teoría de los órganos constitucionales. Ver, Jellinek, G. *Teoría General del Estado*, Traducción Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, p. 412

el propósito de propiciar condiciones de equidad política y asentar las bases institucionales que generaran confianza y credibilidad social en un momento de tránsito a la democracia, pues los esquemas de operación político-electoral del régimen nacido en 1929, además de ausencia total de prácticas democráticas eran obsoletos para la gobernabilidad siendo exponencialmente conflictivos. Además, el contexto social demandaba permanente reformas electorales: a partir de 1988, se centraron en la independencia del órgano electoral y en sus procedimientos de integración.

También, la mencionada reforma le otorga un carácter permanente al naciente organismo en el que, además se concentrarán todas las funciones electorales antes dispersas en diversas dependencias o entidades de la administración pública federal tales como, la elaboración y actualización del padrón electoral; la preparación de la jornada electoral; los cómputos y el otorgamiento de constancias; la capacitación electoral y la educación cívica; la impresión de materiales electorales.

El Congreso de la Unión realizó una nueva reforma electoral en 1996 aprobando modificaciones al multicitado artículo y a la ley secundaria, reforzando la autonomía e independencia del IFE al desligar por completo al Poder Ejecutivo de su integración y reservándose el voto dentro de los órganos de dirección para los consejeros ciudadanos. El artículo 41 de la Constitución entonces estableció que:

> *…la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.*

Con la reforma de 1996 el siguiente proceso electoral federal, demostró que las campañas electorales habían logrado una mayor distribución de votos entre los partidos políticos, lo mismo que las nuevas reglas de representación política condujeron a conformar un Congreso de la Unión sin mayoría partidista, se va en pos de la estabilización institucional del SEM y con la salida del partido oficial, hace su

arribo una pluralidad electoral que sin embargo, actuará bajo las mismas condiciones al celebrar confusamente la alternancia en el poder se cree haber alcanzado por fin la democracia y sin embargo, ese proceso democratizador continúa.

Para el año 2000, los partidos PRI y PAN demostraron que violar la ley no impactaría en los espacios de representación política ni mucho menos en la conservación de su registro; el PRI pagó una multa de 900 millones de pesos y el PAN de 400, y aun considerando el monto de la sanción es claro que la ganancia que se obtendría sería mucho mayor, como afirmará el periodista Miguel Ángel Granados: *"sólo un rozón, ni siquiera una reprimenda al presidente de la República, que con su indebida intervención afectó el proceso de este año, pero no de modo determinante"* [133]

En 2007 con la Ley Electoral reformada que otorgaba a la autoridad administrativa electoral atribuciones para fortalecer la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en las elecciones federales, regular el acceso de los partidos políticos y las autoridades electorales a los medios de comunicación, promover la participación ciudadana en las elecciones, asegurar condiciones de equidad y civilidad en las campañas electorales, transparentar el proceso de organización y difusión de los resultados electorales, crear la Contraloría General del IFE con un titular designado por la Cámara de Diputados y la creación de una Unidad de Fiscalización como órgano con plena autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General.

Así, la creación del IFE representó una base fundamental en el SPM para la perfectibilidad de la democracia en México. Cuando los partidos políticos dominan la escena política en democracia, suele generarse corrupción si no se prevén los necesarios mecanismos de control, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal y de los *checks and balances.* Por ello, se requiere de limitarlos; evitar que corrompan al Estado al igual que los otros poderes sociales cuando son dominantes[134]

[133]Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública", Reforma, 9 de septiembre de 2006
[134]De la Vega García, Pedro. "Estado social y estado de partidos. La problemática de la legitimidad", en *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM-IIJ, México, 1994, pp. 389-407

1.4 REFORMA POLÍTICA ELECTORAL DEL 09 DE AGOSTO DEL 2012, Y SU REFORMA DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2013

Con la adición constitucional dada en la reforma política-electoral del 18 de julio de 2012 y publicado en el DOF el 09 de agosto del mismo año, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPUM en *materia político-electoral:* se aprueba la CI dentro del Estado mexicano para participar en los procesos electorales federales. En la citada reforma política se adiciona el párrafo II del artículo 35 estipulando que:

> ***CPEUM, Art. 35.*** *Son prerrogativas del ciudadano:*
> *Párrafo II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades 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.*

Dicha reforma presentó algunos antecedentes recientes formulados durante las LX, LXI y LXII legislaturas, y en ésta última se expone al respecto de su Dictamen lo siguiente:

> *Se trata de abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimiento que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas. Las críticas al sistema de partidos deben mover a reflexión y cambios, pero sin demoler lo que entre todos hemos construido. Los partidos políticos son y deben seguir siendo columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensable para la consolidación y expansión del sistema democrático*[135]

[135]Gaceta del Senado de la República No. 225, correspondiente al 27 de abril de 2011, disponible en: http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29592. Consultada en enero de 2013

No obstante lo que refiere el legislador en su exposición de motivos se desprende una paradoja; son los mismos partidos políticos los causantes de su propia desacreditación ante la sociedad, por el contrario comportamiento para los fines que les exige la Carta Magna, es decir, que **como entidades de interés público tienen la obligación de promover la participación del pueblo en la vida democrática**, contribuir a la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, fines que ellos mismos dejaron en el olvido, el legislador reconoce que: *"No hay democracia sostenible sin partidos fuertes, vinculados a la sociedad, con prácticas internas democráticas y con obligaciones de transparencia y rendición de cuentas."*[136]

> *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 propios 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, compartir con ellos sin necesidad de pasar por sus filas*[137]

Al advertir la antinomia que prevalecía dentro de los artículos constitucionales artículos 35, fracción II y 116 fracción III, Inciso e) se propuso eliminar la exclusividad que ostentaban los partidos políticos para solicitar registro de candidatos, otorgándose dicho derecho a la ciudadanía en general. Se adiciona el inciso p) de la base IV del artículo 116 constitucional mediante el decreto de reformas de 27 de diciembre de 2013, bajo los siguientes términos:

> *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 esta constitución (sic).*[138]

[136] Ibídem
[137] Ibídem
[138] Adicionado y publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2013, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Con la aceptación de la CI ya no solo determinadas élites políticas y económicas agotan en las elecciones sus posibilidades de participación en cargos de elección popular, con el paso de la participación directa del ciudadano se revaloriza el sentido de la política y el paso a transitar a una gobernanza electoral efectiva; de esa manera la justicia electoral en México es aplicada en favor de los derechos político-electorales.

1.5 DE LA TRANSICIÓN DEL IFE AL INE. ACTUAL ESQUEMA DE ELECCIONES 2014. LA ADMINISTRACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES, Y JUSTICIA ELECTORAL

La candidatura independiente es finalmente recibida en el texto constitucional, permitiéndola tanto a nivel federal (2012) como local (2013) por reformas a los artículos 35 y 116. Antes de esto, con una redacción no concluyente, la SCJN, había resuelto que en la Carta Magna no se prohibían ni permitían este tipo de candidaturas, criterio que utilizó para resolver en la acción de inconstitucionalidad entablada contra la Constitución de Yucatán.

Nuestra ***Ley Fundamental*** al respecto dispone:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, DOF 9 DE AGOSTO DE 2012)

CPEUM, Art. 35. *Son derechos del ciudadano:*
I.- Votar en las elecciones populares;

(REFORMADA, DOF 9 DE AGOSTO DE 2012)

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;***

CPEUM, Art. 116. *El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:…*

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, DOF 10 DE FEBRERO DE 2014)

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:…

(ADICIONADO, DOF 27 DE DICIEMBRE DE 2013)

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 esta Constitución.

h. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2014)

No obstante no fue sino hasta el 2014 cuando por la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) se posibilita el pleno acceso a dicho derecho constitucional.

La reforma política aprobada por el Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados, fue publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014; en ella se da una importante amalgama de instituciones y temas de trascendencia para el Estado mexicano en su conjunto.

A través del Decreto de reformas constitucionales número 216 se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de 30 artículos de la CPEUM dentro de los cuales para el caso de estudio, se encuentran principalmente, los artículos 35, fracción II y 41, fracción III, Apartado A, inciso e) Apartado B, inciso c) y Apartado D[139] además de 21 artículos transitorios, que fortalecen el proceso de transformación institucional en materia político-electoral, dentro del sistema federal y el de las entidades federativas, dando paso al nuevo Sistema Electoral Nacional para la administración de las elecciones en México.

[139]Artículos reformados y publicados en el DOF el 10 de febrero de 2014, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En razón de lo anterior para el desarrollo de la función estatal en la materia electoral, se tomó como base el conjunto de normas y leyes legales como la estructura electoral y administrativa que soportaba el extinto IFE, reformándolas o adicionándolas; es de reconocerse que el IFE fue una institución que demostró capacidad de adaptación a los requerimientos de su tiempo y diseño institucional en cuanto a la innovación electoral y administrativa, comunicación, vinculación, planeación, estrategia, implementación, seguimiento y evaluación, regulación normativa interna, desarrollo de competencias laborales, promoción de la cultura democrática, que fueron y son indicadores que soportan al INE.[140]

Con dichos elementos y el capital humano formado dentro de un servicio profesional de carrera, con capacidades técnicas especializadas para el ejercicio de la administración electoral, funcionarios que ahora con la nueva reglamentación se rigen por un Estatuto Nacional del Servicio Profesional de Carrera y del Personal del Instituto, el INE podrá definir su sistema de administración y gobernanza electoral.

Aunque el tema del presente documento es el ciudadano que aspira de manera independiente a algún cargo de elección popular, la reforma que nos ocupa en el presente apartado deja asentados temas de trascendencia para la vida democrática de México, por lo que se hace pertinente mencionar de entre las que interesan para el presente estudio las siguientes; instituciones y procedimientos electorales dentro de los que se incluyen, el Sistema Nacional Electoral, la creación del INE, los procesos electorales y los organismos públicos locales en materia electoral, justicia electoral, partidos políticos, delitos electorales y en particular la CI, ya que regula el régimen aplicable a la postulación, es decir, a su registro, derechos y obligaciones garantizando su derecho al financiamiento público y acceso a la radio y la televisión, en los términos establecidos en la Constitución[141] y en la Ley General de Instituciones y

[140]Contemplado dentro de los artículos siguientes del Decreto de reformas constitucionales: 35 fracciones VII y VIII párrafos 4º y 6º; 41 Base III Apartado A, incisos a), c), e),g); Apartado B inciso c); Apartado D, Base V Apartado A, Apartado B; incisos a) y b), Apartado C, incisos a), b) y c); Apartado D, 54 fracción II, 55 fracción V, 110, 111; transitorios Segundo, Cuarto, Quinto, Sexto, Séptimo, Octavo y Noveno.

[141]El artículo 41, Base III Apartado A, inciso e), Apartado B, último párrafo, Apartado C y Base IV, de la CPEUM, contempla la figura del candidato independiente.

Procedimientos Electorales (LGIPE) tema en el que se abundará dentro del Capítulo IV del presente documento, analizando su viabilidad para hacer efectiva su participación.

La reforma constitucional en comento da paso a la transición del IFE hacia la conformación del INE, con la que además de cambios en la nomenclatura se modifican las reglas establecidas que delimitaban la función electoral federal y local, quedando ahora definidas en lo que corresponde a cada uno de los niveles de gobierno, pues con el rediseño queda establecida la coordinación que habrán de tener los organismos públicos locales (OPL's) con el nuevo Instituto.

Atribuciones de las Instituciones Electorales	
INE (artículo 32 LGIPE)	IFE (artículo 118 COFIPE)
Consejo General: la Cámara de Diputados designó a tres consejeros por tres años, a cuatro por seis años y tres por nueve años, además de su presidente por nueve años.	Consejo General integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales por un período de siete años en su encargo.
La LGIPE diferencia para el INE las actividades que debe desempeñar para los procesos electorales federales y locales estipulados en su artículo 32, y las específicas para los procesos electorales federales. ***a)*** *Para los procesos electorales federales y locales:* *I. La capacitación electoral;* *II. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;* *III. El padrón y la lista de electores;* *IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;* *V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;* *VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y* ***b)*** *Para los procesos electorales federales:* *I. El registro de los partidos políticos nacionales;* *II. El reconocimiento a derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y de los candidatos a cargos de elección popular federal;* *III. La preparación de la jornada electoral;* *IV. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;* *V. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;* *VI. El cómputo de la elección de Presidente de los*	El COFIPE exigía al IFE solamente a nivel federal, a saber: Revisar y ajustar periódicamente la geografía electoral. Integrar y actualizar de manera permanente el Registro Federal de Electores y expedir la credencial para votar con fotografía. Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales y atender los asuntos relativos a sus derechos y prerrogativas. Fijar límites a gastos de campaña. Fiscalizar el origen, manejo y aplicación de los recursos de que disponen los partidos para sus actividades ordinarias y de campaña. Registrar las candidaturas a cargos de elección federal. Diseñar, producir y distribuir la documentación y materiales electorales. Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla. Regular la observación electoral y las encuestas y sondeos de opinión. Computar los resultados electorales.

Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; *VII. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;* *VIII. La educación cívica en procesos electorales federales, y* *IX. Las demás que le señale esta Ley y demás disposiciones aplicables.* Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones: a*) La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley;* *b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales;* *c) Suscribir convenios con órganos del Poder Ejecutivo Federal que establezcan los mecanismos de coordinación y aseguren cooperación en materia de inteligencia financiera;* *d) La verificación de los requisitos, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares a que se refiere la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución;* *e) Verificar el porcentaje requerido por la fracción IV del artículo 71 de la Constitución, para la presentación de iniciativas de leyes o decretos por parte de los ciudadanos;* *f) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los Organismos Públicos Locales, en los términos de esta Ley;* *g) Delegar las atribuciones a los Organismos Públicos Locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;* *h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;* *i) Emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales que para tal efecto se emitan, con el fin de que los ciudadanos participen, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, y* *j) Las demás que le señale la Ley y demás disposiciones aplicables.*	Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores. Conocer y sancionar las faltas e infracciones electorales tipificadas en la ley. Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica.

Elaboración propia a partir de los artículos citados de la LGIPE y COFIPE.

Para dar transparencia y certeza en la integración de su Órgano Superior de Dirección, fue elevado a rango constitucional (artículo 41, fracción V, Apartado A) el procedimiento para su selección y nombramiento, así como para dar continuidad efectiva a sus atribuciones, la Cámara de Diputados designo a tres consejeros por tres años, a cuatro por seis años y tres por nueve años, además de su Presidente por nueve años.

PROCEDIMIENTO PARA ELEGIR Y DESIGNAR A LOS CONSEJEROS DEL CONSEJO GENERAL DEL INE
De acuerdo al artículo 41, párrafo V, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal procedimiento es de la siguiente forma:
a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución; *b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;* *c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;* *d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;* *e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.* *De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.*

Elaboración propia a partir del artículo citado en la CPEUM.

La nueva institución con carácter de nacional conserva la cualidad de ser un organismo público autónomo como lo detentaba el IFE, conservando las características de mantener personalidad jurídica y patrimonio propios, participando en su integración el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, figuras que contemplarán en todo momento los principios rectores de la función electoral, (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, y objetividad, agregándose

el de máxima publicidad) éste último en consonancia con lo estipulado por el artículo 6º de la CPEUM precepto que tutela el derecho fundamental de transparencia y acceso a la información pública, conservando las características de ser autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contando en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. Además de conservar la estructura desconcentrada en los trescientos distritos electorales uninominales (300 juntas distritales) y treinta y dos órganos locales (uno en cada entidad federativa y el Distrito Federal) en las que, sus funcionarios electorales pasan a formar parte del Servicio Profesional Electoral Nacional, organizado y regulado para su funcionamiento por el INE que, además se extiende a los servidores públicos de los OPL's. La CPEUM establece que el INE contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral.

La reforma estipula que el titular de la Contraloría General del INE, será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, con una permanencia de seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del CG y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Dentro de la distribución de competencias la CPEUM diferencia las inherentes al INE y las propias de los OPL's mismas que se encuentran mencionadas en el artículo 32 de la LGIPE:

Competencias Constitucionales del INE
En su artículo 41, párrafo V, Apartado B, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una inicial distribución de competencias del INE:
a) *Para los procesos electorales federales y locales:* *1. La capacitación electoral;* *2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;* *3. El padrón y la lista de electores;* *4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;* *5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;* *6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y*

7. Las demás que determine la ley.

b) *Para los procesos electorales federales:*
1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. La preparación de la jornada electoral;
3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
7. Las demás que determine la ley.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el cond para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

Elaboración propia a partir del artículo citado de la CPEUM.

Competencias de los Organismos Públicos Locales, en materia electoral
En su artículo 41, párrafo V, Apartado C, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una inicial distribución de competencias para los organismos públicos locales de la siguiente manera:
Apartado C. *En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:* *1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;* *2. Educación cívica;* *3. Preparación de la jornada electoral;* *4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;* *5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;* *6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;* *7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;* *8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;* *9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;* *10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y* *11. Las que determine la ley.* *En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:* *a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;* *b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o* *c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.* *Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.*

Elaboración propia a partir del artículo citado de la CPEUM.

En lo concerniente a los medios de comunicación, se mantiene que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social y que ahora el INE, en lugar del IFE, será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines como de los organismos electorales estatales y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales y locales, así como de los CI. Se mantiene que los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

El artículo Segundo Transitorio establece que el Congreso de la Unión, deberá expedir las normas previstas en la fracción XXIX-U del artículo 73 de la CPEUM, a más tardar el 30 de abril de 2014.[142] Dentro de esas normas entre otras, está la LGIPE que deberá contener de acuerdo a dicho transitorio:

> ***a)*** *La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la CPEUM, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.*
> ***b)*** *Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el INE, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.*
> ***c)*** *Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión.*
> ***d)*** *Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir*

[142]El artículo Cuarto Transitorio señala que las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del INE, y 116, fracción IV, de la CPEUM, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo, o sea a LGIPE.

debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta.

***e)** Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión.*

***f)** Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia.*

***g)** La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.*

***h)** Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; y*

***i)** Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales.*

Por otro lado se expide la Ley General de Partidos que atenderán los asuntos al respecto, tanto de carácter nacional como local. Se exige equidad de género en candidaturas, aumento del umbral para conservar el registro y acceder a diputados por representación proporcional agregándole un párrafo cuarto a la base I del artículo 41 en los siguientes términos: deberán alcanzar por lo menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

En un rubro más, dicha reforma contempla la reelección de diputados federales y senadores y de esta manera se estableció en el artículo 59 de la Carta Magna que, los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos, y los diputados federales hasta por cuatro periodos, en ambos casos para un periodo máximo de doce años consecutivos. *La condicionante impuesta es que tendrán que ser postulados por los*

propios partidos que los propusieron individualmente o en coalición, y no renunciar o perder su militancia en el mismo partido antes de la mitad del mandato respectivo.[143]

Dichas limitaciones se pueden entender como la manifiesta decisión de los partidos políticos que buscan el control sobre sus funcionarios, militantes o simpatizantes que deseen postularse bajo el albergue de estos, actitud coercitiva que sin duda transgrede la lógica de la representación política, misma que rebasa la función primordial de los partidos políticos, apreciándose también que el CI no tiene la oportunidad de reelección pues tácitamente se excluye de esa posibilidad.

La CPEUM, no establece distinción respecto de los senadores y diputados electos por los principios de Mayoría Relativa o Representación Proporcional, de tal manera que podrán ser reelectos por cualquiera de estas vías. El artículo Décimo Primero Transitorio del Decreto comentado, señala que la reelección de dichos cargos será aplicable a partir del proceso electoral de 2018.

Con respecto a la justicia electoral, al INE corresponde mediante procedimientos expeditos en los términos que se señalen en la ley, investigar, sustanciar e integrar el o los expedientes correspondientes sobre las infracciones en que incurran los partidos políticos, sus candidatos, los candidatos independientes y demás sujetos involucrados en el uso de los medios de comunicación para fines político electorales, sometiéndolos al conocimiento de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para su estudio y resolución. El INE podrá imponer medidas cautelares como ordenar la suspensión o cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que se establezca en la Constitución y la ley.[144]

Al trasladar hacia la autoridad jurisdiccional el expediente conformado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaria Ejecutiva del INE, para su

[143] Artículo reformado y publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
[144] Artículo 41, fracción III, Apartado D, reformado y publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , y artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

estudio y resolución de las conductas infractoras contempladas dentro del procedimiento especial sancionador[145] resulta relevante ya que, se le descarga esta responsabilidad a la autoridad administrativa electoral la facultad sancionadora, disminuyendo considerablemente la carga de trabajo y sobre todo, la presión política de la convivencia cotidiana con los principales sujetos sancionables, que son los partidos políticos integrados en su Órgano Superior de Dirección.

De tal forma que, se amplían las atribuciones y competencias del TEPJF respecto al procedimiento especial sancionador, las nuevas causales de nulidad de las elecciones y los correlativos en la disposición constitucional específica de las atribuciones de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia del Estado mexicano.[146]

Después de la revisión a las constituciones y sus respectivas leyes electorales que han regido en el país, además de reflexionar en torno al SEM desde un análisis de la justicia electoral, que se ha presentado como marco de referencia al respecto de la reflexión y problematización sobre la CI; a continuación se desarrollará, además de proponer la CI como una alternativa de participación ciudadana en la política, y como un referente de apertura de espacios de participación, con lo cual también se da paso a la posibilidad de encaminar hacia una *ciudadanización* de la vida política, y para dar sustento a estas y otras propuestas al respecto, se ha requerido de los anteriores marcos tanto teórico como de referencia.

La siguiente línea de tiempo sintetiza lo ya expuesto en el presente capítulo, partiendo de la Constitución de Cádiz para continuar con el México Independiente y hasta la actualidad.

[145]Ibídem, así como en el artículo 473 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
[146]Artículo 41, Base III, Apartado D, y 99 fracciones I a X, adicionados y publicados en el DOF el 10 de febrero de 2014. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

LÍNEA DE TIEMPO

DE CANDIDATURA CIUDADANA A CANDIDATURA INDEPENDIENTE

LEGISLACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO, 1824-2014*

ANTECEDENTES

	1812	1813	1814
CONSTITUCIÓN	**Constitución Política de la Monarquía Española**, promulgada en Cádiz el 19 de marzo		**Constitución de Apatzingán,** promulgada el 22 de octubre
LEY ELECTORAL	Las primeras elecciones se realizaron bajo el ordenamiento de la Constitución de Cádiz; se trató de un proceso de elección indirecta y en tres niveles. No había campañas ni proceso de elección de candidatos.	**Reglamento para Elección de Diputados** El voto ciudadano, para los nacidos en la América Mexicana	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	12 de abril por primera vez salen a votar los ciudadanos: hombres mayores de edad y con un "honesto modo de vida". No poseían la *ciudadanía*, las castas, sirvientes, deudores, desempleados y aquellos a los que su oficio no se le reconocía como modo de vivir.		

EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS (1)

	1821	1822	1823
CONSTITUCIÓN		**Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano** Destaca en su artículo 16 que, no había limitación para aspirar a cargo alguno, que bastaban "las virtudes, talentos y	El Congreso Constituyente aprueba el **Acta Constitutiva de la Federación**

*El punto de partida es, como ya se ha reiterado en el presente trabajo, la Constitución Política de la Monarquía Española,1812 (Constitución de Cádiz)

		aptitudes”	
LEY ELECTORAL	**Convocatoria a Cortes** decretada el 17 de noviembre para presentar una nueva Constitución. Se considera la primera legislación en materia electoral del México Independiente Se basa en el proceso dictado por la Constitución de Cádiz, a diferencia de que se integran como ciudadanos a todas las clases, castas y extranjeros	**Ley de Convocatoria Electoral** de 1822	**Las Bases para las Elecciones,** del 17 de junio Las elecciones continúan siendo indirectas, bajo el esquema gaditano agregándose el reconocimiento de la ciudadanía
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Entrada del Ejército Trigarante y, previo a ello se firmó el **“Plan de Iguala”** para integrar una Junta Provisional Gubernativa que se encargaría de la Convocatoria a Cortes		Los ciudadanos sólo participan en un primer nivel, y los otros dos niveles designaban a un Presidente y un Vicepresidente

EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS (2)

	1824	1825	1830
CONSTITUCIÓN	**Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos**		
LEY ELECTORAL			**Reglas para las Elecciones de diputados y ayuntamientos del Distrito y territorios de la República,** del 12 de julio
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Primer proceso electoral luego de consumada la Independencia de México Reconocimiento y participación ciudadana pero, la Constitución limitaba dicha participación con respecto a la edad, nacionalidad e ingresos; el ciudadano común sólo participaba en un primer nivel de elección	Joaquín Fernández de Lizardi presenta un **Proyecto de Constitución** que si bien ofrece principios claramente provenientes de la Ilustración europea (libertad, igualdad, seguridad y propiedad) así como el voto activo y pasivo, denota aún más la limitación de participación ciudadana para hacer uso de tales derechos...”a proporción de su mérito, capacidad y servicios hechos a la patria”	Se dispone de castigos para quienes alteraran el orden, falsificaran boletas, intentaran votar fuera de su sección o influyeran en la emisión de voto

EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS (3)

	1835	1836	1841
CONSTITUCIÓN		**Constitución del Régimen Centralista (Siete Leyes)**	
LEY ELECTORAL		**Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y miembros de las Juntas Departamentales,** del 30 de noviembre Continúa el proceso indirecto a tres niveles y, para contender por un cargo había que cumplir con la ciudadanía, edad establecida e ingresos	**Bases de Tacubaya**
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	El Congreso Constituyente expresa su facultad de reformar la constitución hasta entonces vigente, aprobando las Bases para una nueva Constitución bajo un régimen centralista	Se consideraba que era necesario establecer límites en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos que en su mayoría poseían un bajo o nulo nivel escolar. Se atendería no solo al voto de la población en masa sino además, a la propiedad, ingresos e ideas	Las modificaciones que se hacen continúan impidiendo que los ciudadanos hagan usos del derecho a la participación política Con ello se amplía la distancia entre las élites y los ciudadanos comunes

EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS (4)

	1843	1845	1847-1850
CONSTITUCIÓN	**Bases Orgánicas de la República Mexicana**		
LEY ELECTORAL	Convoca a elecciones bajo el esquema de las **"Bases de Tacubaya"** de 1841: Elección por clases, por número de diputados, método directo en lo posible; buscando garantías en electores y elegibles. Quienes pertenecían a diversas clases votaban el número de veces que correspondía al número de clases a las que pertenecía.	Convoca a elecciones el 6 agosto conforme a **Las Bases para las elecciones de 1823**	**Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión,** de 1847 **Ley de Ayuntamientos** y **Ley de Elecciones de los Supremos Poderes**, en 1849 **Las Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores**, en 1850
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	No participaba el ciudadano común sino los ciudadanos de determinadas clases.	Se pretende que de nuevo el ciudadano común tome parte en el proceso electoral	Los liberales rechazan las restricciones, los centralistas buscan limitar el derecho a la participación electoral, y los monarquistas niegan

	Dichas elecciones llevan a la pérdida de la representatividad de toda la nación		la participación de la base ciudadana. Se piensa en la participación política como una función constitucional

EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS (5)

	1857	1901-1904	1910-1911
CONSTITUCIÓN	**Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857**		
LEY ELECTORAL	**Ley Orgánica Electoral** Establece la división electoral de la República	**Ley Electoral** de 1901 y su reforma en 1904	**Ley Electoral** del 19 de diciembre 1911 Reconocimiento de la figura de **Candidatos sin partido**
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Hay derechos, prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos pero, cerca del ochenta por ciento de la población era analfabeta. La participación política iba orientada hacia caciques, jefes políticos y redes clientelares.		

EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y LAS CANDIDATURAS CIUDADANAS (6)

	1917	1918	1951
CONSTITUCIÓN	**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** ***Candidatos no dependientes de partidos políticos***		
LEY ELECTORAL	Ley Electoral de 1917 **Candidatos no dependientes de partidos políticos**	Ley para las Elecciones de los Poderes Federales de 1918 **Candidatos no dependientes de partidos políticos**	Ley Electoral de 1951
PARTICIPACIÓN CIUDADANA			

	1973	1977	1986
CONSTITUCIÓN			
LEY ELECTORAL	Ley Federal Electoral de 1973	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, 1977)	Código Federal Electoral de 1986

PARTICIPACIÓN CIUDADANA			

	1990	2014	
CONSTITUCIÓN		Reforma a la Constitución de 1917 **Candidaturas Independientes**	
LEY ELECTORAL	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 1990)	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2014)	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA			

Fuente: Elaboración propia

Con la intención de realizar un seguimiento cronológico sobre la participación ciudadana en forma independiente a cargos de elección popular, la anterior línea de tiempo que parte desde 1812 a 2014 (cuadros 1 a 6) surgida del análisis histórico de la Ley Suprema que en su momento rigió dentro del Estado mexicano, así como la respectiva ley secundaria permite ubicar dicha participación ciudadana y su reconocimiento como CI.

La representación gráfica referida en páginas precedentes nos permite identificar cómo dentro del período comprendido entre 1812 a 1910, se da tal participación por los usos y costumbres de la época; es para 1911 que se otorga reconocimiento a candidatos sin partido y, para 1917 bajo la denominación de candidato no dependiente de partido perdurando dicha figura hasta 1946 año en que también, se elimina la participación directa ciudadana bajo dicha figura. Transcurrieron 56 años para volver a ser reconocida en 2012 pero, sin la consecuente regulación para su participación en procesos electorales federales, dándose ésta en el año 2014 con la promulgación de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CAPÍTULO III

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO. ORIGEN Y EVOLUCIÓN: PLENITUD DE DERECHOS POLÍTICOS. MARCO PROPOSITIVO

Una vez ubicados en el momento en que ha sido considerada dentro del marco legal la figura de CI, objeto de estudio del presente trabajo, cabe aquí realizar una revisión y reflexión en torno a la necesidad de su reconocimiento dentro del SPM, además de que se trata del sustento legal que permite la exigencia de tal derecho de participación ciudadana.

En ese sentido, toca ahora abordar el origen de dicha figura y ello nos remite al contexto de la partidocracia; la necesidad de reconocer la figura de partido político como el "ente de interés público", conducto por el cual se hacen manifiestas las necesidades ciudadanas a su vez que la respuesta a las mismas. Se ha abordado ya el contexto bajo el cual se fue conformando el Estado mexicano que, ha implicado el comprender buena parte de la historia de México bajo una búsqueda incesante de integración con sustento político, tratando de integrar a la población organizada bajo diversos sectores, y una de esas formas ha sido justamente la figura de partidos políticos.

Aunque por mucho tiempo gozaron de la prerrogativa de proponer candidatos a puestos de elección popular sin embargo, con el tiempo fue perdiendo credibilidad el trabajo de tales instituciones al grado que, se deben ahora idear otras formas de participación o en su caso, que dichos entes formulen políticas públicas en las que se involucren directamente los ciudadanos y así recobrar su sentido originario. Por ello, es de relevancia analizar las ventajas y desventajas del CI no solo frente a los partidos políticos sino también, ante la propia legislación y en caso de darse, como funcionario

independiente. Es importante discernir cuáles serían sus alcances de acción, su aporte al SPM y a la sociedad misma así como vislumbrar el futuro de tal figura.

1. DE LA CANDIDATURA A LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE

La legislación constitucional y la creación de leyes electorales, así como sus respectivas modificaciones cuando el contexto lo exige, permiten comprender el por qué en algunos períodos de la historia del país se cerraban las puertas a la contienda electoral al ciudadano común. De igual modo que, períodos en los cuales en la letra aparece la apertura a la ciudadanización de la contienda y que no obstante, en la práctica no se llevaba a cabo. Es parte de lo que hace comprender el porqué del descrédito de las instituciones político electorales; aunque también con ello surge la necesidad de transcender la figura de CI en pos de más alternativas de participación ciudadana para una real ciudadanización de la política.

Queda ahora abordar el tema central de la presente investigación; la CI en México, su origen y evolución, especialmente con respecto al sentido y significado de la figura de candidato; además de dar cuenta del contexto bajo el cual surge la necesidad de concretarla dado que, si bien en la legislación se encuentra ya reconocida, en el ámbito cotidiano plantear su sentido, funciones y alcances dentro de un sistema político como el nuestro en el que, predomina la partidocracia que ha propiciado también el descrédito de la política y con ello la desafección ciudadana.

Por lo anterior, resulta interesante conocer la etimología del término *"candidatura"* que, proviene de una costumbre en la antigua Roma; quienes pretendían obtener algún cargo en la República se presentaban en las asambleas y reuniones públicas vestidos con una túnica blanca, *cándida*, muy lúcida, con objeto de llamar la atención de los que tenían que votar. Por lo tanto, el vocablo *candidatus*, estaba vinculado a la persona vestida de blanco y que buscaba un cargo.[147]

[147] Ref. http://definicion.de.candidato. Consultada en junio de 2013

Dicha raíz a partir de tan específico contexto remite a definir *candidato* como: *"…persona que pretende un cargo, honor o dignidad…"* [148] Pero también comprender el concepto como, la oferta política como solicitud y aspiración a un cargo público. No obstante, no se trata solo de la aspiración pues como afirma el Magistrado Manuel González Oropeza, candidatos son *"…aquellos a quienes les está permitido, según las disposiciones electorales, participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad en ellos establecidos."*[149]

Ahora bien, en el sentido en que se le considera una oferta política remite a los partidos políticos; en la actualidad ya no solo los interesados en la política se tienen que vestir con los colores de algún partido político para pretender alcanzar ser postulados como candidatos de los mismos, también ahora, en forma individual sin color que lo distinga más que su necesidad de cambios, se encuentra el ciudadano que busca a través de su participación la transformación del SPM por el hartazgo de promesas incumplidas.

Es además la candidatura condición para que se materialice su elección bajo un sistema político como la democracia representativa; es decir, la candidatura es parte constitutiva de la estructura del Estado por lo que, puede también verse como un derecho político además de, la condición para la representación.

Se trata de una figura regulada constitucionalmente, y en algunos países de América Latina se refiere sobre todo a quienes tienen derecho a presentar candidatos, o sea, la reserva a los partidos políticos. Para el caso de México, ha sido bajo un monopolio partidista, aunque también ahora se amplía este derecho a grupos significativos de ciudadanos, agrupaciones electorales, a movimientos sociales, o independientes y más aún, se refieren algunas constituciones a la igualdad de oportunidades, recientemente entre hombres y mujeres para el acceso a cargos y

[148] Ver, Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas,* Vol. I, A-I, Porrúa, México, 2000

[149] González Oropeza Manuel. *"Las candidaturas independientes" en Este País, Tendencias y opiniones,* marzo, 2010. En, http://estepais.com/wp-content/2010/03/10_reforma_oropeza.pdf. Archivo PDF consultado en noviembre de 2013

mandatos de elección popular, pero también esa igualdad para todo ciudadano, afiliado o no a algún partido.[150]

En las democracias representativas, el acceso a los cargos se produce a través de los **partidos políticos;** los candidatos antes son elegidos por su partido bajo elecciones internas y luego entonces, se presentan a las elecciones abiertas. De modo que, es la **Constitución** quien establece el mandato de elegir a los representantes de la sociedad, por lo que quienes pretendan ser elegidos se presentan como candidatos obligados a difundir dentro de su campaña, sus programas políticos.

Pero, la dinámica en que se ha venido presentado la lucha por el poder es la que ha conducido a la politización absoluta en la toma de decisiones y con ello, se hace de lado al ciudadano. No obstante, en el caso de México hay un clamor por la necesidad que representa abrir la puerta a una alternativa ciudadana, aun cuando se corre el riesgo de impedir que quienes aspiren sean realmente candidatos del pueblo.

Al CI dentro de sus acepciones también se le denomina individual, ciudadano o cívico por buscar su registro al margen de los partidos políticos existentes puesto que, en una democracia los ciudadanos tienen el derecho inherente, universal e inalienable de postularse a los cargos de elección popular. No obstante, la diferencia entre una u otra opción, ya sea la candidatura impulsada por un partido o una de modo independiente, la determina el contexto social, jurídico y político, y en torno a ello radica esta parte del presente trabajo, la viabilidad, ventajas y desventajas de dicha figura.

De tal modo que, la CI no necesariamente es la solución pero sí una respuesta ante un sistema de partidos en crisis por lo que, tal figura representa una opción más de participación ciudadana directa y si bien en varios países del mundo democrático se aceptan, es también cierto que, es bajo el sistema de partidos donde se gestan con mayor viabilidad. Por lo que, la también llamada candidatura cívica por estar ajena a los

[150]González Oropeza, Manuel. *Candidaturas Independientes,* Ensayos, Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, pp.44-45. www.jurídicas.unam.mx. Consultada en noviembre de 2013

partidos políticos existentes, va a depender no solo de derechos inherentes, universales e inalienables, también lo es de las normas electorales dispuestas para ello, la llamada ley secundaria.

Por esta razón, la alternativa de la CI es necesaria, surgiendo de inmediato el cuestionamiento sobre la viabilidad de su aceptación, su funcionalidad dentro del Congreso de la Unión en el caso de integrarse a éste, o como Presidente de la República por dos razones: primero por atender mejor el verdadero sentido que debe tener todo Estado democrático y segundo, para dar un cambio en la alternancia de los representantes del pueblo ya que el poder lo ostenta el ciudadano como lo mandata la Constitución Federal mexicana en su artículo 39, otorgando dicho derecho en los términos siguientes: "*La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*"

2. QUÉ ES UN CANDIDATO INDEPENDIENTE: ASPIRACIÓN CIUDADANA

El Magistrado Manuel González Oropeza plantea la dificultad de establecer una definición de CI pero, también la necesidad de indagar qué es lo que hace a un ciudadano CI pues, si bien constitucionalmente existe dicha figura y su definición, resulta enriquecedor para el presente trabajo considerar su significado para construir una definición como dice el propio Magistrado, en términos electorales:

> *…En términos de participación electoral, como mencionamos al inicio, los candidatos encarnan las ofertas políticas diferenciadas sobre las cuales han de decidir los electores.*
> *Sin embargo no cualquier persona puede adquirir esta calidad de candidato, es necesario que se satisfagan diversos requisitos y condiciones para ser elegible a ocupar un cargo de elección popular.*
> *…*

La candidatura es la propuesta de una persona o conjunto de personas para ocupar la titularidad de un cargo, generalmente electivo. Jurídicamente y en términos electorales, puede afirmarse que la propuesta deviene en candidatura y las personas propuestas en candidatos…[151]

De modo que, tratándose de un Estado bajo un régimen político como la democracia, sin lugar a dudas, la participación ciudadana es un elemento fundamental, si bien tradicionalmente eran los partidos políticos quienes proponían candidatos para esa representación ciudadana, con las reformas a la legislación mexicana en el ámbito electoral, la CI se erige como una forma de participación ciudadana que podría coadyuvar en un mejor desempeño de la vida política y democrática del país, tal y como lo propone Alfredo Soto:

…formas de participación ciudadana que ayuda(n) al mejor desarrollo de la vida política y democrática del país, y tiene(n) mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a ese círculo social.[152]

Por ello, además de que puede ser vista como una forma alterna de participación ciudadana y, aunque en realidad la figura de CI particularmente en México había sido un tema pendiente dentro de las reformas político-electorales, recobra importancia ya por su interés en asuntos que atañen a la comunidad amén de la desafección de que es presa por falta de respuestas favorables, además de representar una opción distinta para sus conciudadanos. Y por otra parte, da peso efectivo a la concreción de un derecho político y civil:

…un candidato independiente es aquel postulante a algún cargo de elección popular y que no pertenece a un partido político. A través de esta figura los

[151] Ibid., p. 44
[152] Ibid., p. 45

ciudadanos pueden ejercer el derecho a ser votado que es un derecho humano considerado inherente, universal e inalienable al ser humano.[153]

El derecho ciudadano a "votar y ser votado" forma parte de los derechos políticos reconocidos tanto en el ámbito nacional como internacional; ello permite afirmar que de esa manera se puede fortalecer el régimen democrático a partir de la coexistencia de un sistema de partidos y de candidaturas independientes. Este derecho es sin duda el fundamento de todo sistema democrático: el ciudadano y su participación en la vida pública constituye la esencia de la democracia por encima de los partidos políticos o de grupos de interés particular; implica trascender de la noción de democracia electoral (el derecho y ejercicio del voto) y dar paso a la democracia participativa directa, en la que se promuevan espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado por lo que, la CI constituye una vía de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos en un régimen democrático y en ese sentido, la apertura en esta materia puede representar un avance en la construcción de la democracia mexicana.

El análisis realizado en capítulos precedentes permite inquirir elementos y situaciones que de alguna manera, impedían hacer uso de ese derecho como fueron el estado prevaleciente de desorden político, social y económico en el país, el infranqueable caciquismo político para permitir la participación directa de la sociedad, la apatía o miedo aunados al alto analfabetismo, o por desconocimiento y falta de medios económicos para acceder a esa prerrogativa, además de reglas claras y accesibles para su participación.

En los tiempos actuales al CI se le reconoce como el ciudadano que tiene interés de postularse para algún cargo de elección popular, sin formar parte o buscar apoyo de alguna fuerza política constituida y registrada legalmente. Dentro del panorama vivido de entre 1821 a 1946 en México, fue contemplada y regulada la participación independiente de los ciudadanos pero, a partir de ese último año fue suprimida para

[153]Vázquez, Beatriz, *Panorama General de las Candidaturas Independientes*, http://www.contorno.org.mx/pdfs_reporte/julio09/BVG_Candidaturas_Independientes_junio_09. PDF Consultada en diciembre 2013

conferir la exclusividad a los partidos políticos a postular candidatos; el Estado mexicano vivía un *impase* de un escenario de eventuales candidatos emanados de la población a un débil sistema de postulación de candidatos de partido.

El régimen democrático es la forma de vida política que da la mayor libertad al mayor número de ciudadanos, que protege y reconoce la mayor diversidad posible. En consecuencia, es preciso que sean garantizados los derechos fundamentales de los individuos y que éstos participen en la construcción de la vida colectiva. De modo que, incluso en el ámbito internacional de los derechos humanos no sólo se sanciona el derecho de todo ciudadano a participar de la vida pública de su país mediante el ejercicio del voto, sino que garantiza los derechos de éstos sobre los de los partidos políticos en materia de participación en las contiendas electorales, al señalar claramente que cualquier ciudadano que cumpla con criterios de elegibilidad (que no pueden contradecir norma alguna de los derechos humanos) puede aspirar a ser electo a un cargo público sin necesidad de que sea propuesto por un partido político. Esto es, todo ciudadano tiene el derecho de convertirse en un CI.

En ese sentido, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece mediante la *"Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas"*, los derechos democráticos entre los que destacan el derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad a la función pública en el propio país.[154]

El *"Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos"* consagra en su artículo 25 el derecho del ciudadano (sin distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual

[154]Documento elaborado a partir de la Carta de San Francisco de 1945, que se firmó el 10 de diciembre de 1948. Art. 21. En http://www.un.org/documents/udhr. . Consultada en junio de 2014

y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y tener acceso a los medios de comunicación en condiciones generales de igualdad.[155]

La *"Convención Americana sobre Derechos Humanos"* también conocida como *"Pacto de San José"* siguiendo la base del Pacto Internacional arriba mencionado, así como también la Declaración Universal de los Derechos humanos ya comentada, agrega que:

> *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.*[156]

De modo que, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órgano judicial de la Organización de los Estados Americanos le corresponde aplicar e interpretar dicha Convención y otros tratados sobre Derechos Humanos, considerando los derechos políticos también como derechos humanos de importancia fundamental, que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en el Pacto en comento al igual que las libertades de expresión, reunión y asociación, que en conjunto propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

Por ello, según los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, específicamente de los derechos civiles y políticos, el derecho del ciudadano priva sobre el derecho de los partidos y en un régimen democrático, restringir el derecho a los ciudadanos de ser CI significa restringir las libertades políticas y el pluralismo.

Así pues, la figura de CI implica una alternativa en el ejercicio de la política pero, principalmente representa una respuesta contra un sistema político que ha privilegiado el monopolio de la representación política a través de los partidos, esto es, la llamada partidocracia. También, es el reflejo de que un sistema político democrático no está

[155] *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,* art. 25, incisos a, b y c, firmado el 16 de diciembre de 1966 y puesto en marcha a partir del 23 de marzo de 1976. En http://www.corteidh.org.cr Consultada en junio de 2014
[156] Ibid. Art. 23, 2. Firmado el 22/11/1969 y entrado en vigor el 18/07/1978.

marchando conforme a sus reglas; malestar de la vida pública que se busca romper precisamente mediante una alternativa diferente a la que predomina. Y por supuesto, para dar cabal cumplimiento a un derecho político considerado además, dentro de tratados y convenciones de carácter internacional.

Para el caso de México, la insistencia en su aprobación nos da ya una idea de que algo pasa y hay que poner atención; el poder ha permanecido en manos de los mismos grupos de personas, tomando las decisiones que rigen la forma de vivir en el país. Tales decisiones, se inclinan en beneficio de un grupo reducido de la sociedad: los partidos políticos.

Lo anterior, partiendo de la base de que el derecho de ser votado es un derecho fundamental y no debe ser restringido sino en su caso, ampliado puesto que, la democracia implica participación y no limitación en el ejercicio de los derechos fundamentales. Así, la figura de CI adquiere relevancia como una posibilidad para regresar el poder a los ciudadanos. Cierto es que, se considera vivimos bajo una democracia representativa donde los ciudadanos tenemos el poder de decidir a quién o quienes queremos como representes pero, la realidad es que, como ya se ha visto a lo largo del presente trabajo, el poder se ha concentrado en un solo grupo de personas, de forma que, no se ve reflejada una democracia participativa ni representativa sino una partidocracia.

Puede que la CI no sea la respuesta a la solución tajante sobre la democracia pero, al menos permite garantizar el derecho ciudadano de ser votado por un cargo de elección popular ya que, el sistema político de partidos ha conducido a que el poder recaiga siempre en los mismos, eligiendo y postulando a quien represente sus ideales y como los ciudadanos no tienen más opciones, eligen un candidato que no les convence por completo puesto que no representa las efectivas necesidades ciudadanas sino solamente las de su grupo.

Por otra parte, no todo CI juega el mismo papel, según comenta Alarcón Olguín; en sistemas abiertos se busca fundamento en un movimiento social pero, en sistemas autoritarios más bien es a la inversa, el movimiento social requiere de un líder. También, muchas veces el CI proviene de disidencias o escisiones de partidos políticos en los cuales no ha encontrado una oportunidad para expresarse, o porque las élites partidistas no han mostrado interés en incorporarlo a procesos políticos ya sea como candidato o como funcionario dentro de la propia organización partidaria. Para el caso del SPM en proceso de apertura, el CI es por lo general, figura pública, reconocida y en torno a la cual, no solo los ciudadanos sino las organizaciones sociales empiezan a incorporarse.[157]

Pero, la reforma política en México que ya se ha mencionado, con respecto al artículo 35 constitucional y que expresa concretamente la participación de candidatos independientes en los procesos electorales, amplía el ámbito de la competencia en la participación política, así como el ejercicio de libertades democráticas. Antes de dicha reforma de agosto de 2013 existía una legítima restricción a dicha figura que, blindaba al modelo de partidos como la única vía para postular candidatos a cargos de elección popular, además de que conforme a los criterios legales y de interpretación judicial no se violentaba el derecho de votar y ser votado.

Por ello, además de representar la concreción de las aspiraciones que ya en legislaturas locales como en Yucatán desde 1918 reconocían dicha figura, es también el reflejo de la desafección ciudadana hacia el quehacer político, hacia la forma en que los partidos políticos han venido ejerciendo sus prerrogativas porque, el SEM estaba diseñado para proteger al partido en el gobierno; porque se ha dado la competencia, aunque no equitativa, y en la medida en que se ha dado la alternancia y la posibilidad de que nuevos grupos tomen posiciones públicas, estos partidos también se incorporaron al proteccionismo electoral. Es evidente que, la figura de CI viene a romper con ese “orden” o establishment del SPM.

[157]Alarcón Olguín, Víctor. “Candidaturas Independientes”, en Revista electrónica *Historia y Política. Información sobre México,* José Herrera Peña editor, México, 2004. En, http://jherrerapena.tripod.com/bases/bases.html. Consultada en octubre de 2013

3. PARTIDOCRACIA Y CONSOLIDACIÓN DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE

En la CPEUM, su artículo 41 dispone que: *"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."* Es decir, al menos, hasta antes de la última reforma aprobada en 2012 en que se incluyen las candidaturas independientes, se consideraba que el ciudadano mexicano solamente podía acceder a un puesto de elección popular por instancia de los partidos políticos, esas entidades de interés público, más aún: *"Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos…"* Esto es, existe un sustento legal para la formación y existencia de los partidos políticos:

> ***CPEUM, Art. 41:*** *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, 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. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.*

Como bien apunta Aragón-Navarro**,** una *deconstrucción*[158] de este párrafo sería suficiente para un análisis profundo con respecto a los partidos políticos,[159] sin embargo, el interés sobre dicho artículo se concentra en las implicaciones legales al respecto del ciudadano que ya puede y debe inmiscuirse directamente en la política, más allá del análisis lingüístico o el *"desvelar"* dimensiones nuevas de un discurso conocido. México se encuentra en manos de los partidos políticos y su corrupción por lo que, ante ello se acrecienta el PIN del que ya se habló paginas atrás; el Estado mexicano es presa de una partidocracia y sin embargo, se abre la posibilidad, al menos

[158]El término *deconstrucción* se atribuye al filósofo francés Jacques Derridá que como instrumento que trasciende la "interpretación de textos", busca fragmentar los mismos para encontrar aquello que en su discurso inicial no se consideró: Por supuesto había una connotación política en ello; encontrar lo Otro frente al discurso "dominante". Ver, Krieger, Peter. *"La deconstrucción de Jacques Derridá (1930-2004)"* en, *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas,* Universidad Nacional Autónoma de México, No. 84, 2004

[164]Aragón-Navarro, Carlos. *La partidocracia, Un Diagnóstico certero para el México de principios del Siglo XXI,* Blog "Elementos de Derecho Constitucional", martes 22 de enero de 2008. En, http://maestriaenderecho.blogspot.com/2008/01/partidocracia.html. Consultada en octubre de 2013

en lo formal y sin tener que hacer un análisis riguroso, del reconocimiento legal de la participación ciudadana para votar y ser votado, ya no solamente por medio de un partido político.

Precisamente, al respecto de los partidos políticos ya en el siglo XIX Alexis de Tocqueville trató el tema en su libro *"La Democracia en América"*; planteaba su origen en países vastos aún bajo una misma soberanía, y donde sus poblaciones presentaban intereses contradictorios sobre todo con respecto a principios generales de gobierno; ahí se originaron los partidos como *"...un mal inherente a los gobiernos libres; pero no tienen en todos los tiempos el mismo carácter y los mismos instintos."*[160]

Es decir, según la época y los malestares sociales y políticos, los partidos son, o muy grandes o muy pequeños; los grandes partidos se ven más comprometidos con el estado social, con las ideas y no tanto con las consecuencias, de hecho, los intereses particulares los ocultan hábilmente bajo el velo del interés público. Los partidos pequeños sobrevienen a épocas en que los cambios operan desde la Constitución; entonces agitan a la población porque no hay fe política, no hay sustento en grandes ideales.[161]

El punto de vista de Tocqueville es que, los grandes partidos trastornan a la sociedad y los pequeños la agitan; unos buscan restringir el poder popular y otros extenderlo. Tal y como nos describe Tocqueville en su obra el actuar de esos bloques opositores, federales y republicanos, es que comprendemos el papel que deberían asumir los partidos y la forma de conducirse en un *"Estado de partidos"*: lucha de opiniones sí, pero defendiendo intereses inmateriales de primer orden; igualdad e independencia.[162]

Ahora bien, la creación de partidos según Tocqueville es una *"habilidad de los hombres"* que consiste no solo en discernir sus intereses de entre los del resto de la

[165]Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América,* Traduc. Luis R. Cuellar, Fondo de Cultura Económica, México, Duodécima reimpresión, 2002, p. 192
[161]Íbid., pp.192-193
[162]Íbid., pp. 193-194

población sino también, ubicar cuáles de ellos le son análogos. Pero, la diversidad de opiniones va a conducir a que los partidos adquieran preponderancia unos con respecto a otros, y más aún, el predominio de un partido por encima del resto. Entonces reconoce Tocqueville, cuando eso ocurre es también señal de que los ciudadanos no se preocupan más que de asuntos particulares, y se crea con ello un vacío de poder que es aprovechado por los partidos; hablan a nombre de los ciudadanos de modo que, se convierten en los actores principales y únicos del panorama político. Coartan las garantías políticas no solo entre compañeros de partido, sino de los ciudadanos y la posibilidad de que expresen su voluntad real pero, más allá de los partidos existentes entonces como afirma Tocqueville, *"...las pasiones aristocráticas o democráticas se descubren fácilmente en el fondo de todos los partidos y que, aunque se escondan a la mirada, forman como su punto sensible y su alma."*[163]

Así pues, la *partidocracia* se puede entender como la desviación del papel que corresponde a los partidos políticos en una democracia representativa como la del Estado mexicano. De igual modo, se trata de una evolución de la tendencia de los partidos a apoyarse cada vez más en el Estado e invadirlo, lo cual conduce a la descalificación ciudadana cada vez más en aumento y el descrédito que la clase política ha alcanzado en casi todos los espacios de la sociedad.

Por otra parte, *"partidocracia"* es una expresión de origen italiano (*Partitocrazia*) y su acuñación data de la posguerra por el constitucionalista y periodista Giuseppe Maranini en su discurso titulado *"Governo Parlamentare e Partitocrazia"* en la inauguración de los cursos 1949-50 de la Universidad de Florencia.[164] Pero es en la década de los sesenta que, adquiere mayor relevancia en el ámbito político italiano dada la consolidación de los partidos políticos en detrimento de lo que constituían en su sentido originario.

[163]Íbid., p.195

[164]Siendo académico y titular de la Cátedra de Derecho Internacional de la Facultad de Ciencias Políticas en la Universidad de Florencia, después de la Segunda Guerra Mundial su actividad periodística va en ascenso; inicia una campaña contra la soberanía efectiva de los partidos políticos y se muestra a favor de un gobierno responsable investido por el pueblo directamente. Ver, Chiarberge, Riccardo. *"Un tiranno chiamato partitocrazia", Corriere de la Sera,* 15 ottobre, 1992. En, http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno_chiamato_partitocrazia. Consultado en octubre de 2013

Poniendo atención en su etimología encontramos referencia a un gobierno de partidos; partido-cracia, de la raíz griega *krátos, 'fuerza'* o *'poder'*, *'el poder del partido'* o *"Estado de Partidos"* como una etapa de evolución del Estado moderno. Sin embargo, se tiene más arraigada su connotación peyorativa: una deformación de la democracia por la apropiación de espacios políticos por parte de éstos dentro de la sociedad; cuando los partidos gobiernan sin consultar a sus bases ni a sus electores; cuando un partido, solo o con aliados, impide que otros participen del gobierno; cuando ya nadie, dentro o fuera del Estado democrático los puede controlar y sus burocracias imponen sus intereses a las demás fuerzas políticas y a la ciudadanía.

Al respecto de los sistemas de gobierno, no está de más recordar cómo en la obra *"Política"* de Aristóteles, al realizar un estudio de las formas de gobierno, reconoció que entre las preferibles estaban la monarquía, la aristocracia y la República constitucional, y entre las formas menos deseables, como imperfecciones de las primeras identificó a la tiranía, la oligarquía y la democracia, respectivamente. El discípulo de Platón no consideraba a ésta última como la mejor forma de gobierno; si bien Platón contra dicho sistema propone la idealista *República* y que, aun pareciéndole insuficiente el gobierno del rey-filósofo, sugiere que éste deberá además someterse a unas *Leyes.* Aristóteles por su parte, recomendaba que una aristocracia inteligente y solidaria se encargaría de gobernar para el pueblo.

Pero, no siempre las aristocracias son las más inteligentes, al contrario, tienden a convertirse en oligarquías y por ello se recurre a la República Constitucional o el Estado de Derecho. De modo que, si bien en las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia clásica y aún en la República romana poco tenían que ver con lo que hoy llamamos partidos políticos, en las llamadas democracias modernas en cambio, el concepto y práctica del partido político no sólo aparece como pieza indispensable del andamiaje político sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los partidos se ha ido volviendo de tal manera central que en algunas concepciones del Estado moderno se sustituye a ese Estado democrático por un "Estado de partidos" o partidocracia.

La concepción del Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa, como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral entre ciudadanos y Estado como ya se ha venido reflexionado en el capítulo anterior, sin embargo, implica contender ante un poder avasallador de las mayorías: los partidos son votados por los ciudadanos. Hace su arribo entonces, el gobierno de una élite que busca su propio beneficio sin considerar el del país, entendiendo que la máxima ambición de los partidos es lograr acceder y mantenerse en el poder, y en ese sentido es pertinente retomar los postulados de Robert Michels uno de los grandes teóricos en materia de partidos políticos; afirmaba que estos están regidos por una ley de hierro: cada partido está férreamente controlado por una oligarquía partidista; un partido, por naturaleza es una organización antidemocrática, por ello la partidocracia es como una oligarquía pero con otro nombre: el gobierno de una elite que busca su beneficio sin considerar el del país.

Abundando al respecto, los teóricos italianos, de donde proviene precisamente el uso del término *partitocrazia* lo asumen para identificar como un tipo de sistema político. Más aún, un sistema político que se apropia las exigencias sociales sin dejar paso a la sociedad civil y sus verdaderas necesidades; la partidocracia como un *"dominio verdadero y propio de éstos o una expansión de sus ambiciones de dominio."*[165]

Así, se identifican características principales de la partidocracia[166]:

1º Monopolio de nominaciones;
2º Control sobre los representantes electos;
3º Patrimonialismo partidista;
4º Partidización de la sociedad civil

Monopolio de nominaciones; cuando la postulación de candidatos a puestos de elección popular corresponde sólo a los partidos, evidentemente ello dota de poder

[165]Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política,* Vol. 1, 5ª edic., Sao Paulo, 2004, p. 245
[166]Ver, Alejandro Quiroz, María de Jesús. Op. cit., pp. 105-108. También, Aragón Navarro, Carlos. Op. cit.

a los partidos porque no solo excluye a otros ciudadanos con derecho a ser votados sino también, con sus postulaciones garantiza el cumplimiento de sus intereses. Ese poder se ve aumentado cuando el elector vota por partido y no por candidato.

De lo anterior se desprende otro rasgo característico; el ***control sobre los representantes electos****, la dirección política* pues, independientemente de que algunas constituciones garantizan la independencia de los legisladores, en la práctica como grupo parlamentario o fracción legislativa se vota a nombre del partido, con la dirección de este.

Otra característica de la partidocracia es el ***patrimonialismo partidista*** es decir, los mecanismos por los cuales, aprovechando su posición se apropian y/o reparten recursos y titularidad de funciones públicas; de algún modo se ha restringido ese abuso al distinguir entre actividades partidarias propias de un proceso electoral, de aquellas que están fuera de proceso. Por otra parte, la actividad de gobierno se presenta como una extensión de las actividades del partido, pero esto también se prevé en las leyes electorales. No está de más agregar las actividades que se realizan como práctica cada vez más común; *activismo* que decanta en medio para conseguir empleo, las llamadas *"cuotas"* que se pagan una vez que el partido ha conseguido su objetivo.

Otro rasgo característico de la partidocracia es la ***partidización de la sociedad civil****;* cuando el partido político "capta" a ciertos sectores de la sociedad, ya sean las organizaciones sociales, medios de comunicación social o particulares para conseguir sus fines o más aún, para adquirir o asegurar credibilidad ante el resto de la sociedad. Los adeptos se *"alinean"* porque conviene a sus intereses, porque se cree que es el único modo de tener participación política, porque se trata de organizaciones débiles y luchan por no desaparecer, etcétera.[167]

Esto último va asociado con el llamado *corporativismo,* sistema de organización económica y política que, si bien su significado implica la consideración de la sociedad

[167] Ibídem

como un cuerpo sustentado en la base de la solidaridad social, en su sentido peyorativo se entiende como un mecanismo de representación política y de ajuste entre los grandes sectores económicos y políticos para neutralizar los conflictos entre clases y grupos, y de éstos con el gobierno, es decir, si bien estas corporaciones actúan como mecanismos de control sobre los miembros individuales, a su vez ellas mismas quedan subordinadas al Estado por lo que, el corporativismo resulta un práctica de arreglo político para crear y/o mantener un sistema político.

Sin embargo, también hay que decir que el corporativismo es un proceso por parte del propio Estado que reglamenta y otorga reconocimiento a organizaciones sociales, sindicales, religiosas, económicas o populares bajo un cuerpo colectivo, pero dicha forma de representación se corrompe cuando se introducen intereses particulares al margen del sistema predominante; es entonces cuando el propio Estado busca coptar a dichos cuerpos organizados para legitimar su poder. Así, al interior de los partidos puede darse este corporativismo para atraer afiliados de manera que los cotos de poder del partido se distribuyen en forma de escalafón de posiciones y puestos, tal como lo hace una corporación empresarial.

Vista así la partidocracia, es de acuerdo a la *"Política"* de Aristóteles, una de las peores formas de gobierno que muestra a un país en estado caótico, gobernado por partidos que secuestraron a uno de los poderes de la Unión, el Poder Legislativo, para gobernar a su antojo y esto es precisamente lo que encontramos en la situación mexicana: una democracia representativa y electa por mayoría, es decir, se trata de una lucha de poder entre partidos. Pero, para construir un verdadero Estado de Derecho las normas deben ser acatadas, los derechos fundamentales deben preservarse y uno de ellos es, el derecho a votar y ser votado.

Dicho monopolio de los partidos además, es posible por el financiamiento público que reciben y el cómo se atribuyen cargos públicos estratégicos. Entonces, se vive *de* y no *para* la política. Sin embargo, ese monopolio de un partido solamente es posible cuando una mayoría de los ciudadanos voten a favor de tal partido; si

democracia es mayoría entonces, no se trata de un dominio antidemocrático, por eso deberíamos cuidarnos de no atribuir a la democracia virtudes que no le pertenecen.[168]

Reiteramos, en el capítulo anterior ya se han expuesto las diversas reformas a la ley electoral y que, particularmente desde 1977 a raíz del contexto social que se tenía, se pretende ampliar el ámbito de la política hacia los ciudadanos. Sin embargo, se restringe esa posibilidad mediante la candidatura a través de un partido; en lo formal, todo ciudadano registrado en el padrón electoral potencialmente es un CI. Ahora con la nueva reforma constitucional resulta interesante indagar en las leyes secundarias cómo se harán efectivos los derechos, obligaciones y prerrogativas.

La naturaleza de la democracia radica al menos en lo formal, en la apropiación por parte del pueblo del poder político, y de allí surge la necesidad de nombrar representantes para que proviniendo de y a nombre del pueblo le administren su original poder.[169] Pero en la práctica y a través de la historia, la relación ciudadano-partido adquiere otro carácter; ciudadano-partido-Estado, de tal modo que el ejercicio de la soberanía popular ya no solo es imposible por la mediación de los partidos sino que, la posibilidad de transitar a una democracia participativa, que es un peldaño superior a la sola democracia, se desvanece.

En el diseño de la democracia representativa[170] inicialmente los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su principal función la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano-elector escoger a sus representantes; sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades modernas, este papel tiende a modificarse sustancialmente.

---

[168]En 1990 un grupo de investigadores, en una obra colectiva, se refirió a los regímenes de Japón, Italia, Suecia e Israel como "democracias anómalas" (*uncommon democracies*), porque en ellos, siendo democráticos, se impedía que las oposiciones llegaran al poder. Se daba un monopolio del poder, en manos de un partido o de una coalición y, sin embargo, eran democracias innegables.

[169]Un buen estudio sobre dicho tema se encuentra en; Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2004

[170]Según Sartori, se trata de una democracia indirecta que no solo es una atenuación de la democracia directa sino también, permite escapar de los radicales procedimientos directos, como sistema de control y limitación del poder. Por supuesto, implica una democracia electoral lo cual conduce a una democracia participativa. Op. cit., pp. 205.208

Por ley, van apropiándose el monopolio de esa instrumentalidad y en la práctica se convierten en el único vehículo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. Además, prolongan en el tiempo su papel de instrumentos del mecanismo electoral; asumen un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria. Por lo que, la concepción del *"mandato libre"* queda anulada y los temas sustantivos del quehacer político son definidos, asumidos y resueltos por los partidos políticos. Entonces esa partidocracia ubica al partido por encima de la voluntad de los electores, se privilegia en el ejercicio de la democracia, el papel del partido por encima del mecanismo de representación y en consecuencia, lo que define al régimen político no es esta última sino el poder del partido.

Resulta pertinente lanzar el cuestionamiento siguiente: ¿México vive en partidocracia actualmente? A fin de contestarnos esta interrogante veamos si reúne las cuatro características arriba señaladas.

En cuanto al *monopolio de nominaciones* y como ya hemos revisado en los capítulos precedentes, en la Constitución de 1857 se considera el derecho de asociación política si bien no es propiamente un partido político, y ya antes lo que se ofrecía en el campo político era el antagonismo entre grupos ideológicos en los que por supuesto, no había cabida para el ciudadano común. Posteriormente, con "La sucesión presidencial" en 1910 por Francisco I. Madero aparece el Partido Antirreeleccionista y con ello una nueva manera de escalar hacia le representación del poder en México, de modo que, al menos hasta 1917 la participación política estaba institucionalizada por los partidos políticos, en tanto que el ciudadano sólo tomaba parte bajo dicha representación.

Será con la Constitución de 1917 en que, además de los partidos políticos, se reconoce a las candidaturas no registradas por algún partido político sin embargo, las condiciones sociales y culturales limitaban esta última forma de participación; más aún, para 1946 se le dota de personalidad jurídica a los partidos políticos; para 1973 con la

Ley Electoral de ese año los partidos políticos se erigen como la voluntad política del pueblo y, en la LFOPPE de 1977 se constituyen como entidades de interés público; por supuesto implicaba ese reconocimiento, la atribución de derechos, obligaciones y prerrogativas entre lo que destaca, como los únicos dotados de poder para proponer candidatos.

Sin embargo, hay que reconocer con respecto a los partidos políticos que, si bien han sido la forma privilegiada para encausar la participación política, ahora han dejado de formar parte de la sociedad, lo que hay que cuestionar además, es su estructura y propio funcionamiento, por ejemplo, el cómo se han ido modificando los procedimientos de selección de candidatos internos y que han provocado la disidencia y en algunos casos, el transfuguismo.

Dentro de los propios partidos van coartando las garantías políticas de sus compañeros, puede verse un *control sobre los representantes electos*, lo que lleva a la creación de los llamados “grupos de presión” dentro de los propios partidos, la generación de corrientes ideológicas, promoviendo la autocrítica y la democratización de los procesos internos. Las dirigencias de los partidos son ineludibles, pero ante la situación actual en el país en imperioso aspirar a que estén sometidas a un estricto escrutinio, a que a ellas lleguen los mejores dirigentes. No obstante, la designación de sus líderes y la vigilancia de su desempeño es asunto de los miembros de cada partido. Aunque también se trata de un tema que concierne a la sociedad, si recordamos que los partidos son instituciones de interés público.

Con respecto al *patrimonialismo partidista*; los partidos políticos no sólo ya no reflejan y representan los intereses de los ciudadanos; van coartando la posibilidad de que los ciudadanos expresen su voluntad real más allá de los partidos ya existentes que se han apropiado de los espacios de participación política. Este patrimonialismo partidista va unido a la *partidización de la sociedad* ya que, parece la política un negocio de personas que imponen sus intereses particulares o de grupo en busca de hacerse un patrimonio para los próximos años o para mantenerse en el poder durante

próximos periodos de gobierno en tanto que, los ciudadanos comunes ven únicamente el intercambio de poder entre partidos y al interior de estos, designaciones estratégicas para seguir manteniendo el poder o más aún, a modo de un corporativismo, escalar entre sus adeptos, posiciones y escalafones sin dar paso a aquellos que no sirven a los intereses de grupo corporativo.

Ahora bien, la política moderna y particularmente en nuestro país, ¿estará conminada a realizarse sólo con partidos políticos y no por la libre? Es pues imperiosa la necesidad de transformar la conducta del ciudadano pues al menos ante la desafección hacia los partidos políticos es ya un paso para, haciendo caso omiso a las grandes promesas y los gobernantes carismáticos, exhortar al compromiso moral y la responsabilidad de asumir el ejercicio de la razón propia.

Aun partiendo de la idea de que los partidos son un mal necesario, los ciudadanos se van apartando de ellos y buscan otros cauces para intervenir, Entonces hay que plantear otras alternativas, y la sociedad civil tiene posibilidades de constituirse en su multiplicidad y actuar planteando así la disputa de espacios con los partidos políticos.

De ahí que surjan críticas al respecto y en ocasiones se busque debilitar la figura de CI, desde el cuestionamiento acerca de sus recursos propios, que no buscan una efectiva transformación del sistema político sino que son una especie de prebenda, o el “prestanombres” de un político de algún partido político. Más aún, que son inexpertos en el ámbito de la política. Argumentos en contra que, antes bien, son el reflejo de una lucha de los partidos políticos por mantener lo que han logrado, no obstante, el artículo 35 referido de la Constitución hace patente que todo ciudadano tiene derecho a votar y ser votado, es decir, todos los ciudadanos podríamos exigir nuestro registro y hacerlo valer con la Constitución en la mano. Por supuesto, aquellos ciudadanos que estén interesados en entrar a la arena política.

4. LA ANTINOMIA CONSTITUCIONAL: LA PERMISIÓN DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE (ARTÍCULO 35 FRACCIÓN II) Y SU PROHIBICIÓN (ARTÍCULO 116 FRACCIÓN IV, INCISO e))

Es pertinente aclarar que en el desarrollo del presente capitulo no se pretende dar un enfoque jurídico, pero no hay que dejar en el tintero aquella incompatibilidad que se dio entre dos normas antes del 09 de agosto de 2012 dentro de la CPEUM, configurando un binomio contradictorio (antinomia) de disposiciones en favor y en contra de la CI. Es pertinente por tanto, un análisis para el caso central de estudio del presente trabajo ya que, tal disonancia construyó desde nuestro punto de vista una muralla sin puertas e impositiva para ejercitar por los ciudadanos mexicanos el derecho a ser votados.

La paradoja planteada en la Constitución Política sobre la participación ciudadana en forma individual a cargos de elección popular prevaleció hasta la reforma constitucional dada en 2012, dada la desafección ciudadana; el Congreso se vio obligado a atender sobre todo con miras a fortalecer el SPM, dicha exigencia ciudadana que demandaba ya la apertura de más espacios de participación en la vida política del país, consiguiendo por su importancia, hacer efectivo su reconocimiento como derecho político aun cuando, en algunos períodos de la vida política del país ya se encontraba contemplada dicha figura en la Carta Magna.

Con tal reforma constitucional se termina con el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos que durante mucho tiempo prevaleció en el país; tendiéndose con tal reforma una vía hacia la participación ciudadana para postularse a cargos de elección popular podemos decir que, es un elemento más de la gobernanza electoral que resultaba necesario para disminuir (desfogar) el PIN[171] que presenta actualmente el SPM; con ello se da un valor agregado y mayor sentido al estatus ciudadano, y por ende, la total responsabilidad para el cumplimiento de votar en las elecciones. Con este avance se da la oportunidad para abonar una mayor pluralidad

[171]Los elementos que conforman el PIN o Punto de Inflexión Negativo se encuentran referidos en el Capítulo I, punto 4, p.38 del presente trabajo.

de ideas en las discusiones dentro del Congreso General de la Nación, además de añadir un paso más en el avance de la vida democrática del Estado mexicano.

El 09 de agosto de 2012 fue publicado en el DOF el derecho a solicitar el registro como candidato en forma independiente ante la autoridad electoral, con lo que se colmó la inconstitucionalidad por omisión cometida por el Constituyente Permanente, según lo afirma la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[172]

> ***CPEUM, Art. 35:*** *Son derechos del ciudadano:*
> *Párrafo II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades 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 con la exigencia de cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación secundaria.*

Ahora bien, el modelo constitucional vincula a los poderes públicos y ciudadanos para conformar sus acciones en función de los valores constitucionales; el operador político de la Constitución es el legislador porque el Poder Constituyente le confía la observancia y fidelidad al texto. La Constitución de 1917 al igual que la de 1911, hablaba ya de CI; se trata entonces de una norma directiva fundamental nacida no de pretensiones impositivas sino más bien, representa la ideología de la fuerza dominante de entonces, los ideales de la revolución.

Por lo anterior, no se consideraba necesario crear un mecanismo para establecer la *"tutela"* de la Constitución; los ideales y proclamas, así como las aspiraciones sociales motivadoras de la revolución se cumplirían por la propia sociedad. No existía una exigibilidad de cumplimiento de las normas programadas y los derechos sociales y por lo tanto, dado el poder constitucional que se confería a los

[172]En México se ha presentado la inquietud por parte de algunos ciudadanos para participar en cargos de elección popular en forma independiente, conllevando con ello a la autoridad electoral y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, negaran por la inconstitucionalidad por omisión cometida por el Constituyente permanente, el registro solicitado a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Ante la aprobación de dicha figura jurídica, corresponde al legislador ordinario reglamentar su participación.

legisladores, éstos tenían absoluta libertad de elegir discrecionalmente el modo, tiempo y forma de instrumentalizar el programa constitucional. Los legisladores no encontraban pues, impulso o presión alguna para concretar la norma porque se entendía, no existía una exigencia de acción positiva por parte del Estado.

La obligatoriedad de cumplimentar la Constitución dependía de la intermediación discrecional de los poderes constituidos, y por el hecho de haber un partido hegemónico el gran legislador era el Presidente de la República. De ahí que, el Poder Judicial no tenía injerencia alguna en problemáticas inherentes a la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y por otra parte, la constitución de 1917 no planteó la formulación y establecimiento de mecanismos para actuar dentro de las diversas normas y garantizar su eficacia; además, la SCJN ante ello solamente plantea enunciaciones descriptivas y no prescriptivas.

No está de más aclarar a ese respecto el uso del concepto *"omisión legislativa"* puesto que, la propia SCJN asevera que no hay que confundir con *"omisión legal"* asociada al silencio legislativo en el sentido de una ausencia de norma, también llamada *"laguna del derecho"* o *"vacío legal"*. Es decir, la omisión legislativa consiste ante todo, en el silencio del legislador que deja de concretar un acto que le viene impuesto desde la Constitución; es la actitud negativa imputada al legislador con respecto a la norma constitucional que, puede ser debido a situaciones ajenas a su voluntad o por situaciones directamente producidas por su manifiesta voluntad: negligencia, imprevisión u olvido y, decisión consciente.

En cambio, la *"laguna del derecho"* o *"vacío legal"* consiste en la inexistencia de norma lo que ocasiona que, un caso concreto no pueda ser resuelto sobre la base de normas preexistentes y entonces, se busca crearla bajo los propios mecanismos otorgados por el sistema jurídico; analogía y/o principios generales del derecho. Esta ausencia de ley también puede asociarse a actos involuntarios o voluntarios por parte

del legislador, y por supuesto, esto es lo que conduce a la omisión legal y por ende, a la inconstitucionalidad.[173]

Ahora bien, hablar de inconstitucionalidad por omisión nos remite al tema de las antinomias, cuando dos enunciados son lógicamente incompatibles; uno prohíbe una acción y el otro la permite. Atendiendo a las condiciones necesarias para que existan antinomias jurídicas, que explicaremos a continuación, esta definición ha quedado expresada de la siguiente manera: *"…la situación en que dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen al mismo ordenamiento, tienen el mismo ámbito de aplicación"*.[174] Las condiciones necesarias para la existencia de antinomias son las siguientes: las dos normas en conflicto deben tener una misma validez temporal, espacial, personal y material, es decir, deben coincidir plenamente en su ámbito de aplicación.

La noción de antinomia pertenece al pensamiento sistemático ya que, presupone la idea de un sistema y de que éste tiene coherencia interna. Todo ordenamiento jurídico persigue un mínimo de coherencia y por lo tanto, no tolera las antinomias, es decir, que dos normas aplicables al mismo caso den soluciones contrarias o contradictorias. Este concepto requiere, como presupuesto, que ambas normas pertenezcan al mismo ordenamiento y que se refieran a igual ámbito de validez.[175]

Así tenemos que, la Sala Superior considera que el artículo 133 constitucional, reconoce como parte del sistema jurídico mexicano los tratados internacionales, sobre todo cuando potencializan y maximizan el derecho a ser votado. En la resolución se estima que los tratados tienen fuerza de ley y son de observancia obligatoria porque forman parte de nuestro sistema jurídico, al ser firmados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

[173]Astudillo, Cesar. *La inconstitucionalidad por omisión*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. http://www.juridicas.unam.mx. Consultada en febrero de 2014
[174]Cisneros Farías, German. "Antinomias y Lagunas Constitucionales. Caso México", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Cuestiones Constitucionales, http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont/8/ard/ard2.html. Consultada en febrero de 2014
[175]Ibidem

En ese tenor, cuando los tratados internacionales amplían los derechos fundamentales mínimos establecidos en el sistema jurídico, es dable armonizarlos con las disposiciones legales y aplicar las normas que sean más favorables a las libertades. También se aplica el principio conocido como *in dubio pro libertate* o *in dubio pro homine*, en razón del cual, ante la duda provocada por disposiciones ambiguas o vagas, se debe acudir a la interpretación más favorable a los derechos fundamentales y a su maximización.[176]

En el artículo 23, apartado 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos ya antes comentado, se prevé en esencia, que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto, y que 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.

De esa manera, el derecho político-electoral previsto en la fracción II del artículo 35 constitucional en cuanto a que, las únicas limitaciones permitidas constitucionalmente al derecho de ser votado sólo se justifican cuando se deben a circunstancias inherentes a la persona, con lo cual, evidentemente, se excluyen otro tipo de atributos o circunstancias que limiten ese derecho.[177]

En el plano teórico, pensemos en John Rawls cuando sostiene que las personas son llamadas a participar en el proceso democrático no sólo para permitirles la defensa de sus intereses, sino también para que expresen sus convicciones sobre la justicia;[178] y para Habermas los individuos deben deliberar con otros para adoptar una determinada solución colectiva a los diversos conflictos que se producen en la sociedad, en una pluralidad desordenada de sistemas y discursos.[179]

---

[176]Tomado de; García Figueroa, Alfonso J. *Interpretación conforme a la Constitución, Antinomias y Lagunas: caso Hank Rohn*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2008, p. 14
[177]Ibídem
[178]Ibid
[179]Ibid

Para Habermas[180], un orden jurídico no sólo tiene que garantizar que cada persona sea reconocida en sus derechos por todas las demás personas sino que, el reconocimiento recíproco de los derechos de cada uno por todos los demás tiene que descansar en leyes que sean congruentes, legítimas en la medida en que garanticen iguales libertades a todos, no de manera contradictoria sino igualitaria.

Por otra parte, es facultad del legislador ordinario armonizar la norma constitucional cuando existen contradicciones entre dos preceptos normativos, (en tanto persista la contradicción) caso sucedido entre los artículos 35, frac. II y 116, frac. IV, inciso e) de la CPEUM. Ante tal antinomia constitucional, la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) del Constituyente Permanente de la LXII legislatura, sometió ante ella iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformo el inciso e) de la fracción IV del artículo 116, por lo que a dicho precepto constitucional se le adicionó el inciso p)[181] exigiendo la reglamentación que da paso a la CI, manifestando que es derecho del ciudadano a postularse en forma individual a cargos de elección popular, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación secundaria. Lo anterior, resuelve la antinomia que presentaban los artículos en comento.

5. MOTIVOS DEL SURGIMIENTO DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE: CONSTRUYENDO DEMOCRACIA

En el proceso de conformación del Estado mexicano, como ya ha analizado en la primera parte del presente trabajo, implica el comprender que buena parte de la historia de México ha sido una búsqueda incesante de una integración bajo sustento político, en orden de abarcar a la población organizada bajo diversos sectores pues como también ya se ha visto, de la consumación de la independencia hasta el siglo XIX se vinieron promulgando constituciones y leyes que cada vez fragmentaban no solo a la clase dirigente sino también al resto de la población.

[180] Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid,1988, p. 94

[181] …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 ésta Constitución. Adicionado y publicado en el DOF el 27 de diciembre de 2013

En ese orden es que se han planteado diversas formas de participación política; se ha tratado de dar cauce a la expresión política y democrática pero, bajo modalidades *"institucionales"*: los partidos políticos, la forma más consolidada de participación política. A ella se han ido agregando otros tantos nuevos partidos políticos, y por lo tanto formas de asignación de curules como la vía plurinominal, y los senadores de primera minoría. Pero, siguen faltando vías que incentiven a la participación política que no tengan que pasar por esas *"fortalezas"*.

Como ya se mencionó, durante mucho tiempo el derecho a postular candidatos a cargos de elección popular había sido un privilegio de los partidos políticos, resultando como consecuencia la creación de un monopolio por parte de dichos institutos, y con ello el desinterés real de los ciudadanos en lo referente a temas de la política, y más aún a su desafección por la forma en que funciona la *"representatividad"* de dichas instituciones. No obstante, dada la necesidad y el interés de encontrar cambios dentro del SPM, la sociedad mexicana no ha desistido en buscar los derroteros que le abran las puertas a la participación individual para contender por cargos de elección popular.

El poder ejercido durante muchos años por el partido hegemónico y su control político en el país, impidieron el nacimiento y crecimiento de más fuerzas políticas verdaderamente opositoras que buscaran una transición democrática: quedó acotada la participación libre de la ciudadanía, incluyendo la CI. Como ejemplo de ello está la omisión de los mecanismos de participación ciudadana dentro de las disposiciones contenidas en la reforma electoral de 2007, estableciéndose en ella que, las constituciones y leyes estatales garantizaran el derecho exclusivo a los partidos políticos de registrar candidaturas (artículo 116, fracción IV, inciso e)) antes de su reforma publicada en el DOF del 27 de diciembre de 2013.

Durante el periodo de 1990 a 1996 se formularon un conjunto de reglas para garantizar procesos electorales equitativos y consolidar a los partidos políticos como entidades de interés público, las reformas a la legislación electoral crearon un marco normativo para un régimen de partidos plural y competitivo bajo contiendas electorales

apegadas a derecho pero, sin considerar la participación individual de los ciudadanos a cargos públicos.

No está de más considerar cómo el sonado *"Caso Michoacán"* en 2001 asienta el precedente de la ya urgente discusión y aprobación de la CI, como entonces afirma el jurista Miguel Carbonell: *"como una fuente de oxigenación de un panorama político que por momentos parece sofocante."*[182] El *"derecho a votar y ser votado"* si bien es de base constitucional, su configuración legal debe considerar una regulación armónica con otros derechos fundamentales pues como ya se ha venido discutiendo, antes la participación individual estaba restringida a la afiliación y postulación por medio de un partido político y sin embargo, el ciudadano tiene la libertad de elegir no afiliarse a partido político, optar por conformar uno nuevo o simplemente, postularse de modo independiente.

Antes de la reforma política de 2012 en comento, en el estado de Yucatán en septiembre de 2006 la SCJN había concluido que la Carta Magna no otorgaba a los partidos políticos el derecho exclusivo ni el monopolio de postular candidatos. Lo anterior ocurre ante la acción de inconstitucionalidad de algunos partidos políticos ante la publicación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán que, en su artículo 28 establece: *"los ciudadanos podrán participar como candidatos independientes a los cargos de elección popular para Gobernador, fórmulas de diputados por el principio de mayoría relativa y planillas de ayuntamientos."*[183]

Se había aprobado una reforma constitucional para permitir e implementar las CI, mismas que aplicaron en las elecciones del Estado en 2007 sin embargo, dicha reforma solicitaba el respaldo para gobernador del dos por ciento de firmas del padrón electoral, quince por ciento del padrón en el distrito para diputados en mayoría relativa y, de entre dos y quince por ciento para las planillas dependiendo del número de

[182]Carbonell, Miguel. "Participación Política y Candidaturas Independientes", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* No. 1, enero-junio, 2012, p. 10. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En, http://www.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/1/esj/esj12.pdf. Archivo PDF consultado en marzo de 2013

[183]Ley consultada en, http://www.lpepac.org.mx/marco-jurídico/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES%20-DEL-ESTADO-DE-YUCATAN-PDF Consultada en febrero de 2014

regidores a elegir por ayuntamiento. Además, no se ofrecía financiamiento pero se les devolvería hasta un cincuenta por ciento de gastos de campaña comprobables en caso de resultar electos, y tampoco habría acceso a medios de comunicación.[184]

Aún a pesar de ello, en dicho proceso electoral estatal se registraron cuatro planillas de CI a regidores, resultando electa una de ellas para el municipio de Yobaín. Pero entonces, el Congreso Federal modificó en ese 2007 el artículo 116 constitucional para dar exclusividad a los partidos políticos a postular candidatos a nivel local y que antes sólo consignaba el COFIPE.

Pero existe una considerable lista que nos conduce a pensar que algo pasa en el Estado mexicano que, es imperiosa la necesidad de exigir la ejecución de tal figura política. Nicolás Miranda y Zúñiga se presentaba elección tras elección a pesar de ser reprimido cobardemente; desde 1892 a 1904, luego en 1910, 1917, 1920 hasta 1924 donde se dice, recibió amenazas de muerte de parte de Plutarco Elías Calles y, al año siguiente muere.[185]

Luego en 1929 se presenta como candidato sin partido José Vasconcelos; en 1940 Juan Andrew Almazán; en 1946 Ezequiel Padilla y Rubén Jaramillo; 1952 Miguel Henríquez Guzmán; el Dr. Salvador Nava Martínez lo hizo en 1958; en 1975 Alejandro Gascón Mercado y en 1995 Gabriel Hinojosa Rivero. En los procesos de 1996, 2000, 2003, 2004 y 2006 se presentó el Licenciado León Ignacio Ruíz Ponce como candidato sin registro; lo mismo hizo en 2000, 2005 y 2006 Wilbert Alonzo Cabrera. Será en 2006 cuando se registran como candidatos ciudadanos Jorge Gerardo Castañeda Gutman, Víctor González Torres y de ahí les siguieron otros más, en fin una considerable lista de CI "no registrados" que habla sin duda, de la necesidad de buscar formas alternas de participación ciudadana en la política para darle un nuevo sentido a la democracia en México.[186]

[184]Ibid., art. 31
[185]Pacheco Colín, Ricardo "Zúñiga y Miranda. Presidente Legítimo", en *El Economista*, 30 julio de 2012 (21:34). En, http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2012/o7/30/zuniga-miranda-presidente-legitimo Consultado en noviembre de 2012
[186]Hernández Olmos, Mariana. *La importancia de las candidaturas independientes.* Op. cit. pp.27-33

6. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL CANDIDATO INDEPENDIENTE ANTE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SU APORTE AL SISTEMA POLÍTICO Y A LA SOCIEDAD

La reflexión que se ha realizado a partir de determinados contextos políticos, sociales y económicos, permite considerar que la CI puede llegar a significar una alternativa para hacer y participar en la política; que los levantamientos armados no son una solución en todos los casos ni la única vía para buscar la perfectibilidad de un sistema democrático. En algunos casos, sobre todo considerando la experiencia de escaso o nulo interés ciudadano por la participación política por razones diversas, una de ellas y de gran peso, la desafección por los partidos políticos; es fundamental propiciar una toma de conciencia política en los ciudadanos, un empoderamiento de éstos para exigir el cumplimiento del sentido para el cual fueron creados los partidos políticos, el ejercicio correcto en la arena pública por parte de los funcionarios pero sobre todo, exigir el cumplimiento cabal de los derechos ciudadanos, de entre otros, el 1º, el 35 y el 41 que ya desde 1857 preservan el derecho de votar y ser votados sin que ello sea sólo facultad de los partidos políticos y los candidatos que los mismos propongan.

Pero, hay que reconocer que la CI presenta algunas desventajas sobre todo si tomamos en cuenta el contexto político y social bajo el cual se da; existe la posibilidad de una proliferación de candidaturas que provendrían de la llamada *"transfuga"*, es decir, de aquellos candidatos que estando en otros partidos y al no conseguir ser contemplados para un cargo de elección popular propuestos por su partido opten por ir de partido en partido hasta conseguir su objetivo y, de no conseguirlo hay la opción de la CI; al menos consiguen cierta popularidad y ventaja aún con respecto a otros interesados en la CI totalmente ajenos a partido político alguno.

Otros motivos que llevan a considerar ciertas desventajas de la CI son, la experiencia y/o la falta de una estructura que le permita sostener su plataforma gubernamental, sin embargo, a ese respecto es del dominio público el conocimiento de la infiltración de recursos de procedencia no muy clara en las campañas de algunos partidos políticos, así como también que existiera el CI que con base en su riqueza

personal y/o el apoyo con que contaría de grandes intereses que buscarían posteriormente un beneficio personal. Pero entonces, ¿Cómo acabar con esa desconfianza para con los partidos políticos dada la forma en que se han venido conduciendo? y ¿Cómo tener confianza en los CI sobre todo si ya traen un historial de ejercicio político bajo algún o algunos partidos políticos o, por su poca o nula experiencia en el ejercicio público?

Por otra parte, podemos pensar que habría también ventajas de la CI: la posibilidad de candidatos con mayor conocimiento de los problemas reales; una mayor amplitud de acción al no estar sujetos a estatutos partidarios y por supuesto, la incorporación de personalidades alternativas. Sobre todo, si bien quienes decidan por la postulación bajo dicha figura deberán sortear diversos obstáculos, habrá que ver otros tantos y que son decisivos con respecto a los requisitos que deben cumplir para dicha postulación. Lo anterior también nos habla de un escenario poco alentador (que analizaremos en el siguiente capítulo) para la implementación de dicha figura jurídica pero además, el cuestionamiento acerca del papel del CI que logre un cargo, ¿cuál será su utilidad y capacidad de representación ante un escenario como el planteado?

Resulta necesaria, como ya hemos mencionado, por las condiciones políticas, sociales y económicas, la participación ciudadana fuera del monopolio de los partidos políticos. Pero, tampoco hay que omitir que por experiencias al respecto de dicha figura (CI) en países de América Latina, tal parece se sigue protegiendo al sistema de partidos puesto que, los requisitos a cumplir son complejos por no decir, en algunos casos técnica y financieramente inviables que los pone en desventaja frente a las fuerzas políticas que gozan de una estructura permanente.

Al respecto, un estudio de la ACE Project (Red de Conocimientos Electorales, antes Proyecto de Administración y Costo de Elecciones) que nos acerca no solo a revisar el diseño jurídico que permite contemplar y ejecutar dicha figura, nos ofrece además un panorama mundial del impacto de la CI que en algunos casos cobra más relevancia que los propios partidos políticos. De un universo de 224 países analizados,

89 las prevén en su legislación tanto para elecciones presidenciales como legislativas; 69 para elecciones en cámara baja, 18 para elecciones en cámara alta, 27 sólo para elecciones presidenciales y 21 países no las permiten.[187]

Según el estudio referido de ACE Project, el caso emblemático de CI en América Latina y que dispone hasta el momento de las mejores condiciones para dicha participación es Chile que en elecciones de alcaldes para 2008, de 345 cargos se registraron 264 CI y fueron electos 38; en las elecciones legislativas del 2009, para ocupar 120 escaños de la Cámara de Diputados se registraron 18 CI y fueron electos 2 mientras que, para el Senado no hubo CI electos. Lo anterior también nos habla de un escenario poco halagador para la implementación de dicha figura jurídica pero además, el cuestionamiento acerca del papel del CI que logre un cargo, ¿cuál será su utilidad y capacidad de representación ante un escenario como el planteado?

7. PESO POLÍTICO DEL FUNCIONARIO INDEPENDIENTE. EQUILIBRIO ENTRE EL FUNCIONARIO INDEPENDIENTE Y FRACCIONES PARLAMENTARIAS

El Congreso General representa la consolidación del Estado de derecho pero también, el espacio de representación plural. Sin embargo, el sistema político democrático mexicano, abierto y plural requiere de un aparato gubernamental altamente *permeable* es decir, que permita la entrada de la opinión pública, las demandas ciudadanas, redes de actores políticos que trasciendan lo que ya hemos venido discutiendo.

Toda actividad política se concreta en el seno del Congreso de la Unión originada a propuestas realizadas por los partidos políticos, sin dejar de considerar que existen otras fuerzas que impulsan las mismas, tales como, sindicatos, movimientos y agrupaciones ciudadanos informales. La relevancia que representa el participar individualmente en la política coadyuva al ejercicio de esta, presentando una arista de

[187] ACE Project. The Electoral Knowledge Network, en http://www.aceproject.org Consultada en junio de 2013

integración social hacia las políticas públicas dando un enfoque y soporte distinto en su análisis y en su aplicación.

Ahora bien, al arribar como funcionario independiente dentro del Congreso de la Unión por ejemplo, el problema a reflexionar de inicio es cómo sería su participación si dentro del Congreso de la Unión se forman fracciones parlamentarias para que, a través del órgano colegiado (Jucopo) que impulsa entendimientos y convergencias políticas[188] se logren acuerdos en la formulación de iniciativas de ley. ¿Dónde quedaría el funcionario independiente si no pertenece a una fracción parlamentaria para integrase a ese órgano? y de acuerdo a la armonización de la normativa parlamentaria interna, ¿cómo participará para que tenga peso en las decisiones del Congreso? Es evidente que, en función de la conducción de los grupos parlamentarios, el funcionario independiente no tendría peso al no sumar su voto a alguna de ellas que fuese acorde a sus principios ideológicos y propuestas, y ser determinante o significativa para reconsiderar el sentido de alguna propuesta en la toma de decisiones; la lógica debe conducirlo a darle una orientación y significación de valor positivo a su decisión para que verdaderamente tenga sentido su encargo y función para el cual fue elegido; considerar si su participación sería de utilidad, o simplemente sería un voto de abstención, voto en contra o perdido. ¿Cómo hacer efectiva la participación del funcionario independiente en la conducción y regulación del aparato estatal, junto con los demás actores políticos que también, son representantes de los ciudadanos?

El Estado mexicano está investido de autoridad, y por ello hay acciones que son más gubernamentales que públicas lo cual no quiere decir que se trate de un régimen autoritario; para el Congreso de la Unión ya existen actividades y funciones concebidas, definidas, diseñadas e implementadas, pero por otra parte, apegados a la legislación y por sentido social, debe actuar también en función de una lógica de lo público como parte también del Estado.

[188]Ref. artículo 33, sección primera, capítulo cuarta de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,* Publicado en el DOF el 20 de mayo de 2014

Es en este punto que se considera pertinente sustentar, a manera de propuesta que se desprende de la presente investigación, la participación del funcionario independiente bajo la argumentación kantiana de la voluntad, el imperativo categórico y la suma de voluntades. Esto es, si bien el o los funcionarios independientes surgieron como una respuesta al descrédito de los partidos políticos, en sus funciones deben mantener esa distancia con respecto a la ideología e intereses de partido, por lo tanto, las propuestas y toma de decisiones deberán plantearlas desde su postura ajena a intereses personales y/o de partido que, no en todos los casos reflejan las necesidades e intereses de la sociedad.

Si al interior del Congreso existe la posibilidad de aliarse entre grupos parlamentarios afines a su ideología e intereses, el funcionario independiente bien podría hacer lo propio pero, con respecto a otros funcionarios independientes (la suma de las voluntades, según Kant), conformar un "grupo parlamentario de funcionarios independientes" con "intereses afines": el bien común, no de su grupo, no de un partido sino, de todo ciudadano de la nación mexicana.

8. ¿QUÉ HAY DESPUÉS DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE?

La Ley Electoral de 1946 excluye la figura de CI y otorga la exclusividad de ese derecho a los partidos políticos. No obstante, la sociedad mexicana no cejó en buscar nuevos cauces de participación directa en los asuntos de la política, en la actualidad tutelada por la CPEUM con la reforma de 2014. Con ésta última reforma se disminuye la dañina partidocracia que ha llevado al Estado mexicano a la configuración de un PIN[189] que ponía en riesgo la estabilidad social y la credibilidad en la democracia, además de que, gracias a la evolución favorable hacia los ciudadanos la justicia electoral, se instituyó el *"Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano",* medio de impugnación que al ser promovido ha permitido a todas luces manifestar, y como propuesta que se desprende del presente trabajo, la necesidad de

[189]Los elementos que conforman el PIN o Punto de Inflexión Negativo se encuentran referidos en el Capítulo I, punto 4, p. 38 del presente trabajo.

expropiar la política aunque de manera incipiente pero paulatina, dentro del Estado mexicano.

A ese propósito, para participar directamente en política, es dable pensar en qué hay después de la CI para continuar en la construcción de un Estado incluyente y comprometido con sus partes integrantes, pero no de una manera obligatoria para ellos, sino por convicción asumida ésta por dos de sus componentes, sociedad y gobierno, en donde busquen unos y permitan otros alternativas de participación y elevarlas a rango constitucional de modo que, la propuesta al respecto es reconocer e implementar las ***"Candidaturas por Insaculación de Ciudadanos Inscritos en el Padrón Electoral, a Cargos de Elección Popular".*** De esa manera, se iría también tras el objetivo de revitalizar democráticamente el SPM y como efecto colateral, la construcción de una conciencia ciudadana comprometida cívicamente con la nación para una ciudadanización de la política.

Ya se ha citado el artículo 3º de la CPEUM que, en su segunda reforma en 1946 por encargo del entonces Presidente General Manuel Ávila Camacho a su Secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet aporta en esa redacción un concepto de democracia; que había que entenderá esta como un "sistema de vida" más allá de lo jurídico y legal. Del mismo modo, resulta pertinente pensar en la participación ciudadana y en específico, como CI a cargo de elección popular, trascendiendo lo constitucional; pensarla como una ***obligación moral***.

Por supuesto, para el ciudadano comprometido con la política y que desee ser CI comprenderá ese ***deber moral***, y sin embargo, habrá que reconocer la necesidad de coaccionar al resto de los ciudadanos desafectos de la política a ejercer ese derecho constitucional referido en su artículo 35. Concientizar y preparar al ciudadano para exigir y asumir sus derechos, por ley y sobre todo, por el deber moral como tal.

Es en ese sentido que, de nuevo encontramos sustento argumentativo en un clásico del pensamiento filosófico político: Immanuel Kant; para un SPM en busca de la

perfectibilidad, es pertinente considerar la inclusión de imperativos, mandatos o preceptos de carácter moral, y ello por supuesto sugiere una formación y concientización de la ciudadanía. A ese respecto es que Kant ofrece y justifica la apropiación de los *imperativos categóricos*; aquellos mandatos que prescriben acciones sin condicionantes, ni mucho menos con carácter punitivo, antes bien, se trata de preceptos a cumplir sólo por ***deber.***

Por otro lado, los *imperativos hipotéticos* son aquellos en los cuales la acción se realiza bajo determinados condicionamientos; usamos medios para conseguir fines. Esto es muy común en el actuar humano y es contra lo que se debe luchar para transformar a las sociedades; el funcionario que actúa de acuerdo a intereses personales o de partido, que utiliza a los ciudadanos comunes como medios para alcanzar sus fines; y lo mismo ocurre con los partidos políticos y todas aquellas formas de participación política que excluyen al resto de los ciudadanos pero que son en un momento dado, los medios para sus fines. Contrarrestar ese actuar implica empezar a considerar y concientizar a la ciudadanía de su deber como tal; no por un beneficio particular o de grupo, sino porque hacerlo representa *un bien en sí*.

Es sin lugar a dudas que, el contexto que se ha venido planteando con respecto a la sociedad mexicana y el SPM conduce a pensar y tratar de dirigir el actuar desde la voluntad, y ésta dirigida de manera libre por la razón. Erróneamente se considera que en una democracia, el poder y las decisiones son de una mayoría, pero mayoría no hace democracia. Los pensadores de la Ilustración como Jean Jacques Rousseau e Immanuel Kant sugerían que, para una sociedad en la que todos los hombres poseen en mayor o menor desarrollo la capacidad de razón, como en nuestra época, es imperante la necesidad de que todo ciudadano haga uso de su razón. Kant describe una situación del siglo XVIII que parece muy similar a la época actual con respecto al ciudadano apático y desafecto de la política:

> *“La pereza y la cobardía son causa de que una tan gran parte de los hombres continúe a gusto en su estado de pupilo, a pesar de que hace tiempo la Naturaleza*

los liberó de ajena tutela (naturaliter majorennes); también lo son de que se haga tan fácil para otros erigirse en tutores. Es tan cómodo no estar emancipado. Tengo a mi disposición un libro que me presta su inteligencia, un cura de almas que me ofrece su conciencia, un médico que me prescribe las dietas, etc., etc., así que no necesito molestarme. Si puedo pagar no me hace falta pensar; ya habrá otros que tomen a su cargo, en mi nombre, tan fastidiosa tarea."[190]

Con la aprobación de la CI y esperando que se haga efectiva en lo práctico, tal emancipación del ciudadano se dará cuando éste empiece haciendo *uso público* de su razón, por lo tanto, se requiere y que además la Constitución y Derechos Humanos la garantizan, la libertad; ya la posee solo que debe ejercerla en función de una buena voluntad, voluntad regida por la razón. Siguiendo con la ética kantiana, la determinación de la voluntad para actuar conforme a la razón se basa en el respeto a la ley moral, pero el problema para el SPM sería el cómo inculcar al ciudadano que su participación en la política debe obedecer a una ley moral y no solamente legal. Conseguirlo representaría la elevación y trascendencia del ciudadano a toda determinación y circunstancias sensibles, inclinaciones, intereses sino la absoluta veneración al deber que la razón impone como conducta a seguir respecto de una ley moral.

Por ello, también el uso público de la razón permitirá "ilustrar" a los ciudadanos porque, habrá ciudadanos "ilustrados" que de manera inmediata se involucrarán con la vida política, como CI, como ciudadanos ejerciendo su voto, proponiendo y exponiendo problemáticas para formular políticas públicas, creando conciencia y cultura cívica, pero sin duda, se requerirá en otros casos del "tutor" que haciendo uso público de su razón y, sirviéndose de su propia razón hable en nombre propio para incentivar al resto a que hagan lo mismo; dejar la tutela y ejercer su libre pensar y actuar. [191]

Considerando lo que ya antes se ha expuesto acerca de aquello que es la razón y, que de acuerdo al filósofo alemán Kant se trata del fundamento último de todo

[190]Kant, Immanuel *"¿Qué es la Ilustración (1784)",* Op. cit., pp.25-26
[191]Ibid., pp. 34-37

principio práctico, aun así, habrá que reconocer que el ser humano ni se mueve sólo por la pura razón como tampoco lo hace exclusivamente por instinto. Ante ello es necesario conducir el actuar humano en función de imperativos o mandatos, en particular, los categóricos:

> *"Pues los hombre no se mueven como los animales, por puro instinto, ni tampoco, como racionales ciudadanos del mundo, con arreglo a un plan acordado, parece que no es posible construir una historia humana con arreglo a un plan […] No es posible evitar con cierta desgana cuando se contempla su ajetreo sobre la gran escena del mundo; y, a pesar de la esporádica aparición que la prudencia hace a veces, a la postre se nos figura que el tapiz humano se entreteje con hilos de locura, de vanidad infantil y, a menudo, de maldad y afán destructivo también infantiles; y, a fin de cuentas, no sabe uno qué concepto formarse de nuestra especie, que tan alta idea tiene de sí misma."*[192]

De modo que, hay por delante una extenuante labor que a partir de la CI y la propuesta de ésta por *insaculación* para involucrar al ciudadano en la vida política del país; habrá que ayudar en calidad de "tutor" a que el ciudadano se emancipe, a que asuma su *deber moral* como ciudadano mediante una voluntad libre, y que al actuar no lo haga en función de su voluntad individual, ni tampoco bajo la "voluntad de las mayorías" sino bajo una voluntad afirmada por la razón que, es común a todos los hombres de ahí que, el imperativo categórico establezca que la acción moral (y para nuestro estudio, no sólo legal) deberá basarse en la voluntad racional, y que las máximas que podamos darnos han de depender del valor universal que debemos darles: *"Obra de tal modo, que la máxima de tu voluntad pueda valer siempre, al mismo tiempo, como principio de una legislación universal."*[193] Es decir, no es lo que el ciudadano quiere para sí, sino aquello que reconoce por su razón lo que debe ser, para él y para todos los ciudadanos; tampoco se trata de la voluntad de una mayoría sino de una voluntad como reiteramos, afirmada por la razón.

[192]Kant, Immanuel. *"Idea de una historia universal en sentido cosmopolita."* En, Op. cit. pp. 40-41
[193]Kant, Immanuel. *Crítica de la razón práctica,* Traduc. Manuel García Morente, Victoriano Suárez, Madrid, 1ª parte, I, i, 4

Si el ciudadano asume que su deber es tomar parte de la política del país, más allá de la obligación legal que implica por el hecho de poseer la ciudadanía, que su actuar conforme a ello se constituya en una máxima; que todos los ciudadanos se comprometan con la vida política bajo las diversas alternativas que se ofrecen incluida la aquí propuesta; candidatura independiente por insaculación, la participación del ciudadano consciente de que es su deber involucrarse con los asuntos que a todo ciudadano involucra y afecta, por tanto, todos deben involucrarse directamente.

Del mismo modo, y como ya se planteó en el apartado anterior, el actuar del ciudadano como funcionario independiente o simplemente como ciudadano involucrado con la cosa pública, se debe manifestar en lo individual como la necesidad de seguir la ley de un imperativo o mandato pero también, bajo el propio deber. Como también ese actuar se manifiesta en lo social, la comunidad, la nación, la humanidad porque el deber moral se da en todos los hombres independientemente de la comunidad o nación. En ese sentido encontramos el imperativo kantiano que dice: *"…obra de tal modo que uses a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo y nunca solamente como un medio."*[194]

Lo anterior además de invitar a la participación del ciudadano en aquello que también le atañe, la política persiguiendo el bien común, del mismo modo, es la confirmación del funcionario público en sus funciones y compromiso, no solo con quienes lo apoyaron para alcanzar el escaño en que se encuentre sino de representar a la ciudadanía en general: responsabilidad legal pero también, moral. Así, si bien la reforma constitucional de 2014 ya referida, promulga un derecho ciudadano; la CI y que es a su vez, la posibilidad de participar en la política de manera distinta a como se viene haciendo, queda ahora analizar la ley secundaria que debe garantizar el cumplimiento de tal derecho.

Resta en lo siguiente, revisar y analizar la legislación correspondiente encargada de ejecutar y cumplir la reforma antes mencionada; en el plano teórico está ya un

[194]Kant, Immanuel. *Fundamentación a la metafísica de las costumbres,* Traduc. Manuel García Morente, Espasa-Calpe, Madrid, 1973, p.108

derecho que, también en el plano teórico se sustenta para su ejecución en una normatividad como Ley que contiene los mecanismos y procedimientos para cumplimentar la figura de CI, así como las sanciones de no ocurrir, es decir, se trata ahora de analizar su viabilidad en torno a lo que corresponde como justicia electoral a partir de la norma.

CAPÍTULO IV

LA VIABILIDAD DE LA JUSTICIA ELECTORAL PARA EL PLENO DERECHO DEL CIUDADANO A LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE. SUSTENTO TEÓRICO-LEGAL DE LA PROPUESTA

Toca ahora indagar cual es el sustento teórico-legal del objeto de estudio del presente trabajo; se ha revisado y reflexionado en torno al contexto teórico, histórico y social que impulsa a la consideración de una participación ciudadana mucho más efectiva, como CI. La conformación del Estado mexicano, al tiempo que una revisión del desarrollo a grandes rasgos de la AP, ha conducido a plantear lo oportuno que resulta proponer formas de participación ciudadana efectivas; la gobernanza bien puede ser la herramienta que enriquezca la gobernabilidad en pos de la consolidación del Estado democrático mexicano. Vista de esa manera, la gobernanza aplicada a la AE permitiría estrechar más el vínculo entre ciudadanos y AP y más aún, entre Estado y sociedad.

De ese modo, rastrear en la historia de México pero en particular en las constituciones cómo ha sido la participación del ciudadano, conduce a la comprensión de que dadas determinadas condiciones, resulta pertinente el momento en que se reconoce e incluye la CI como una alternativa más para reforzar el SPM.

Existe ya el reconocimiento del derecho a votar y ser votado. Ahora queda realizar un análisis de la legislación secundaria al respecto para comprender su viabilidad: derechos y prerrogativas del ciudadano que busque contender por un cargo de elección popular de manera independiente, al tiempo que se realizan propuestas en dicha legislació nara un mejor ejercicio de la CI.

1. ANÁLISIS DEL LIBRO SÉPTIMO DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES: REGULACIÓN DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE

La figura del CI fue aceptada a nivel federal (DOF, 09/08/12) sin que el legislador aprobara los términos de su participación, no obstante, toca ahora reflexionar sobre el contenido de la reforma constitucional (DOF, 10/02/14) que da paso a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en especial, enfatizando en los parámetros en que actuara dicha figura contenidos dentro de su libro séptimo para su participación en los procesos electorales federales, y poder concretar la aspiración de convertirse en funcionario independiente.

El multicitado decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones constitucionales del 9 de agosto de 2012 permitió la CI[195]y con ella, la vía para transitar hacia una democracia semidirecta más efectiva dentro de Estado Mexicano. Pero, la reforma electoral aprobada en febrero de 2014 pretende armonizar dicha figura con el actual sistema electoral, mediante su regulación en el libro séptimo de la LGIPE, tutelando los principios rectores del quehacer electoral para garantizar con ellos equidad en la contienda electoral, certeza en los resultados y objetividad e imparcialidad para todos los actores políticos: reglamenta su postulación, registro, derechos y obligaciones a que se sujetarán los ciudadanos que quieran hacer valer dicho derecho.

El legislador ordinario desde su punto de vista contempló el otorgamiento de recursos económicos, como un elemento indispensable y favorable para que el CI pueda cumplir con todos y cada uno de los requisitos que le marca la Ley General de la materia, además de la exigencia de contar con otros elementos que permitan que las mismas sean viables y exista la posibilidad real de triunfo en las elecciones federales.

En congruencia con la Constitución Federal dentro de las disposiciones generales en su artículo 357, segundo párrafo, la LGIPE exige a las legislaturas de las

[195]Los artículos 41, Base III, Apartado A, Inciso e), Apartado B, inciso c), y 35, fracción II, 116 Base IV, incisos k) y p) de la CPEUM, de la figura del CI

entidades federativas, emitir –en el caso que corresponda- la normatividad correspondiente en los términos de lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

En esa armonización el legislador contempló aspectos como: los cargos a que podrá postularse, las condiciones en que basará su solicitud para el registro de su candidatura, la documentación necesaria para acreditar su personería, el apoyo ciudadano que le otorgue representatividad de acuerdo a la candidatura en la que pretenda competir; representación ante los órganos colegiados de la autoridad administrativa electoral además, la acreditación de representantes ante mesas directivas de casilla para la vigilancia de la votación y el desarrollo de la jornada electoral; financiamiento para campañas electorales; fiscalización de los recursos; acceso a los medios masivos de comunicación una vez alcanzada su aceptación como CI.

Así también, el derecho legítimo para el uso de medios de impugnación oponibles durante la preparación y desarrollo del proceso electoral como en los resultados electorales. Con dichas disposiciones el sistema electoral en su conjunto no se desnaturaliza como lo refería la SCJN, reafirmando según el legislador su funcionalidad a partir del principio de equidad en la competencia.

Con la aceptación y regulación de tal figura se colma la inconstitucionalidad por omisión cometida por el Constituyente permanente, según lo refería la SCJN: con su ingreso a la Constitución Federal se obligó al Congreso de la Unión a expedir en un plazo perentorio (30 de abril de 2014) los criterios de participación del CI, para la armonización de ese derecho con los principios fundamentales del sistema comicial mexicano.[196]

[196]Referenciado también dentro del Capítulo III, 4, del presente trabajo. Por ello, en este Capítulo IV, se analizaran los términos contenidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en particular el Libro Séptimo referente a la CI.

Así mismo, un aspecto a considerar es, la aplicación de las sanciones a que puede ser acreedor el candidato independiente (CI) en caso de infringir las disposiciones que por ley, tienen que atender desde el inicio de su intención de participación hasta el final de su campaña electoral, además de los medios de impugnación que pudieran hacer valer para la defensa de sus derechos político electorales. "*En el México de hoy los avances logrados en la democratización del sistema político, requieren de ser consolidados por una debida regulación por el sistema jurídico y económico."*[197]

La LGIPE especifica que el CI solamente podrá participar para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores por el *principio de Mayoría Relativa* en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la CPEUM[198], observando los requisitos, condiciones y términos establecidos en ella y la Ley[199] enfatizando que no procederá en ninguno de los casos participar por el *principio de Representación Proporcional*[200] limitante que no es contemplada expresamente en la Constitución Federal para el CI.

El principio de Representación Proporcional asigna a cada partido político, un número de escaños y curules en razón del porcentaje de votos obtenidos en su favor de acuerdo a su votación nacional emitida, formando lo que denomina Héctor Fix Zamudio *Oposición Garantizada*[201] cuya finalidad es permitir la representación de los partidos minoritarios y que alcanzan cierto porcentaje de representatividad ante la sociedad, además de ser un contrapeso para evitar sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios; por otro lado, los candidatos que por ese principio logren curules dentro del Congreso de la Unión representan la ideología política del partido que los postula, que de alguna manera concuerdan con los personales pero, además han logrado mantener un padrón de afiliados acordes a sus ideales. Caso contrario, el

[197]Márquez Rabago, Sergio R. Tesis: "Atributos y Reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917", Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 1
[198]Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, texto vigente, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, Secretaria General, artículo 357, párrafo 1
[199]Ibídem, articulo 362…incisos a) y b)
[200]La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 52, 53, 54, Bases I, II, III, IV, V, VI, 115 y 116, el uso del Principio de Representación Proporcional para los partidos políticos.
[201]Formada con 200 diputados y 64 senadores, que no obtienen su espacio legislativo por una votación mayoritaria.

acceso a la contienda electoral del CI que operará inicialmente en forma individual en la búsqueda del impulso ciudadano para lograr obtener el registro como tal, y después en la campaña electoral obtener el voto, no cuenta con una base de votantes que lo respalden como la tienen los partidos políticos los que hace presuponer la restricción de participar solamente por el principio de Mayoría Relativa.

Con el afán de entender mejor la limitante impuesta por el legislador sobre la participación del CI solamente por el principio de Mayoría Relativa, atraemos para el presente estudio la *Acción de Inconstitucionalidad* presentada en el Estado de Quintana Roo en 2012[202] mencionando inicialmente la *"Validez de la norma que determina que los ciudadanos independientes puedan acceder a un cargo de elección popular únicamente por el principio de mayoría relativa",* en la cual la SCJN declaró que si bien, el sistema de candidaturas independientes del Estado de Quintana Roo, por ahora prevé únicamente la posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a un cargo de elección a través del principio de Mayoría Relativa, no obstante, encuentran su justificación por las diferencias existentes con las organizaciones políticas y la forma en que participa el candidato ciudadano o independiente, considerando su individualidad y no como portador de una ideología política previamente formalizada.[203] A nivel federal como se ha referido en líneas anteriores, la reforma de 2014 deja asentada la misma restricción para el CI.

Pero contrario a lo que reza artículo *35 de la CPEUM: "Son derechos del ciudadano:…II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular",* se le restringe la oportunidad de ser electos por el principio de Representación Proporcional, cuando, y a manera de propuesta del presente trabajo de investigación, se podría aplicar a estos en cuanto el número de candidatos independientes con mayoría de votos en lo individual, considerándolos como ***grupo político ciudadano (GPC)*** dentro de la circunscripción plurinominal en la que participan, ya que de darse el caso de su

[202]Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, promovida por el Partido Acción Nacional y otros, publicada en el DOF Segunda Sección, martes 12 de noviembre de 2013. En Internet, www.diputadoss.gob.mx/LeyesBiblio/compila/inconst/250i.

[203]Valdez Zamudio, Olivia Yanely, CCJE, "Regulación Jurídica de las Candidaturas en México, p. 20. En http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/RRegulación_Candidaturas_Independientes Consultado en diciembre de 2014

participación en gran número, serían representantes de las minorías desafectas de los partidos políticos con registro, como sucede con los partidos políticos que representan a otras minorías.

No se puede pasar por alto que también los candidatos independientes son ciudadanos interesados en la política y por ende, podrían representar otras minorías ya que al fin de cuentas también son portadores de una ideología política individual pero, es dable pensar que son acordes en su conjunto, ya que se puede pensar que los ha movido en su participación el mismo motivo, y como GPC su participación como funcionario independiente tendría relevancia dentro del Congreso General de la Nación para la toma de decisiones. Queda la interrogante si el legislador ordinario ante dicha situación adecuaría su normativa interna para reglamentar y contemplar como grupo parlamentario la participación de la figura central del presente estudio.

Precisamente la CI es la manifestación de rechazo ciudadano hacia los políticos y los partidos que dominan la arena pública, y que se han alejado completamente de los ciudadanos además de que, los intereses de éstos es lo último que defienden una vez que logran obtener el cargo público. Los partidos políticos como entidades de interés público han dejado de cumplir con tal objetivo y, más bien ha sido el público quién ha cedido a los intereses de aquellos, es por eso que, el hartazgo y presión social han conducido al reconocimiento de tal figura, y si bien vemos que los requisitos para obtener registro y luego entrar a la contienda electoral ofrecen dificultades al CI, es necesario partir de algo, sentar el precedente para que cada ciudadano se convierta en político, no por derecho sino por deber, el deber ciudadano de ser parte de algo que le es propio.

Ahora bien, dentro del conjunto de normas establecidas en la LGIPE para la selección de candidatos independientes, estipula las siguientes etapas:

> ***Artículo 366.*** *1. Para los efectos de esta Ley, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las etapas siguientes:*

a) De la Convocatoria;

b) De los actos previos al registro de Candidatos Independientes;

c) De la obtención del apoyo Ciudadano, y

d) Del registro de Candidatos Independientes.

Manifiesta que será el Consejo General del INE quien emitirá la convocatoria respectiva bajo los siguientes términos:

> ***Artículo 367.*** *1. 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 erogar y los formatos para ello.*
>
> *2. El Instituto dará amplia difusión a la Convocatoria.*

Se desprende del contenido del precepto anterior la especificación clara sobre los cargos a elegirse y de los que ya se ha hecho mención en líneas anteriores, además se observan las disposiciones generales necesarias que a simple vista son salvables por los interesados como actos previos a su registro, salvo los plazos para obtener el apoyo ciudadano, requisito que representa la inversión de horas de trabajo en campo y dada la limitante de tiempo que se especifica para ello, el CI tendrá la necesidad de organizar un equipo de trabajo con disponibilidad de tiempo y solvencia económica para colaborar en tal empresa.

Asimismo, la LGIPE determina una vez que los ciudadanos hayan satisfecho a plenitud la documentación personal necesaria, la cual podrán presentar a partir del día siguiente de la publicación hasta el inicio del periodo para recabar el apoyo ciudadano correspondiente de conformidad a lo exigido por el párrafo 2 del artículo 368 de la LGIPE. Los requisitos de la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria, y la apertura de cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y

privado correspondiente[204]para entonces, recibir del Instituto la correspondiente constancia que le acreditará la calidad de aspirantes.[205]

Una vez aceptada su intención de aspirante a CI, toca en lo concerniente a la obtención del apoyo ciudadano, se estipula que para Presidente de la República contará con un plazo de ciento veinte días; para Senador de la Republica noventa días y para Diputado sesenta días[206]especificando que, la solicitud de intención se presentara ante el Secretario Ejecutivo del Instituto, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva respectiva y ante el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital que corresponda, respectivamente. De esta última disposición se entiende tácitamente la imposibilidad de hacerlo supletoriamente, a menos que el Consejo General del INE acuerde que podrán realizarlo indistintamente. Así como los porcentajes requeridos para cada uno de ellos como lo dispone en su contenido el precepto siguiente:

> ***Artículo 371***. ***1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos****, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos* ***la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 1% 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 diecisiete entidades federativas, que representen cuando menos el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.*
>
> *2.* ***Para fórmulas de senadores*** *de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos* ***la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión****, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por Ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que representen como mínimo el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.*
>
> *3.* ***Para fórmula de diputados*** *de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos* ***la firma de una cantidad de Ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral*** *en*

[204] Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 368, 4
[205]Ibid., artículo 368, 2
[206]Ibid., artículo 369, 2

cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por Ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos el 1% de Ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

El trabajo en campo que tendrán que ejecutar los aspirantes para obtener su registro como CI, de entrada se percibe arduo y extenuante pues tendrá que pedirlo de puerta en puerta además de realizar reuniones públicas, asambleas, marchas para poder satisfacer el requisito ya mencionado, aunado a que no cuenta con una estructura como la que poseen los partidos políticos y que además no se les otorga el beneficio de financiamiento para ello, además la prohibición de buscar el apoyo ciudadano por los medios masivos de comunicación, pues la ley reglamentaria exige llevarla con recursos privados que aporte el propio aspirante y sus simpatizantes, **sin rebasar el tope de gastos equivalente al diez por ciento que al efecto estipule el Consejo General del INE con respecto a las campañas inmediatas anteriores**, de acuerdo al tipo de elección en la que pretenda ser postulado, castigando a este con la pérdida del derecho a ser registrado como CI, o si ya lo hubiera obtenido la cancelación del mismo así como, en el caso de no rendir un informe dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el mencionado apoyo.

En relación con la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal, Jesús Cantú critica la propuesta de candidaturas independientes al respecto del porcentaje que se requiere de firmas de ciudadanos que apoyen la candidatura, el cual es mucho más elevado que el que se requiere para conformar un partido político: *"El proyecto de reformas abre la posibilidad de las candidaturas independientes pero requiere la firma de 1% de 'ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente', lo cual en el ámbito estatal y federal es exagerado; establece un requisito casi cuatro veces superior al existente para la conformación de un partido político a nivel federal, que es contar con un número de afiliados equivalente*

a 0.26% del padrón electoral. Lo lógico es establecer porcentajes diferenciados para los distintos ámbitos, pero tienen que ser alcanzables."[207]

Previo a su registro como ya ha sido mencionado, el CI no contará con el acceso a la radio y televisión para obtener el apoyo ciudadano[208]proceso que, coincide con el de los partidos políticos para la selección de sus candidatos, resultando inequitativo ya que la Constitución Federal lo otorga a las fuerzas políticas para sus precampañas que son equiparables a la que realiza el CI para la obtención del apoyo ciudadano por lo que, al no contar con tiempos del Estado y otros requisitos a cumplir en forma individual que resultan complejos y en algunos casos inviables, que lo dejan en desventaja.

Con respecto a los derechos y obligaciones de los aspirantes le LGIPE manifiesta lo siguiente:

Artículo 379. *1. Son derechos de los aspirantes:*

a) Solicitar a los órganos electorales, dependiendo del tipo de elección, su registro como aspirante;

b) Realizar actos para promover sus ideas y propuestas con el fin de obtener el apoyo Ciudadano para el cargo al que desea aspirar;

c) Utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades, en términos de esta Ley;

d) Nombrar a un Representante para asistir a las sesiones a de los Consejos General, locales y distritales, sin derecho a voz ni voto;

e) Insertar en su propaganda la leyenda "aspirante a Candidato Independiente", y

f) Los demás establecidos por esta Ley.

Artículo 380. *1. Son obligaciones de los aspirantes:*

a) Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley;

b) No aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo Ciudadano;

[207]Cantú, Jesús. "Reforma Insuficiente y sesgada", *Revista Proceso*, Núm. 1729, 20 de diciembre de 2009, México, p. 31
[208]Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, artículo 369, 1

c) Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas de cualquier persona física o moral;

d) rechazar todo tipo de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por si o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

i) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

ii) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

iii) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

iv) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

v) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

vi) Las personas morales; y

vii) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

e) Abstenerse de realizar por sí o por interpósita persona, actos de presión o coacción para obtener el apoyo Ciudadano;

f) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros aspirantes o precandidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;

g) Rendir el informe de ingresos y egresos;

h) Respetar los topes de gastos fijados para obtener el apoyo Ciudadano, en los términos que establece la presente Ley, y

i) Las demás establecidas por esta Ley.

Es de destacarse que dentro de la solicitud de registro del ciudadano a una CI deberá cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos por el artículo 383 de la Ley General, resaltando el exigido en el inciso c) del mismo precepto que a la letra reza:

Artículo 383. …

c) 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 con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley.

La exigencia anterior resulta análoga a la impuesta a las asociaciones políticas que pretenden constituirse como partido político, lo que resulta congruente y de transcendencia para definir y fortalecer la naturaleza jurídica de la CI, por lo tanto el aspirante se verá obligado a cuidar en todo momento de no falsear dicha información, ya que la instancia responsable deberá realizar un análisis detenido para evitar la duplicidad en la cédula y de ser el caso, solo se computara una o en el caso de que el ciudadano manifieste su apoyo a más de uno, se tomara en cuenta la primera de ellas, o también 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 vigente, o cuando el candidato no resida en la entidad o distrito para el cual se postula.[209] Lo anterior a fin de dotar de seguridad jurídica al proceso de registro y de no cumplir a cabalidad tal disposición la autoridad administrativa electoral, tendrá por no presentada la solicitud.[210]

Es de señalarse que ningún ciudadano 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.[211] Al CI también se le restringe ser postulado por partido político o coalición alguna en el mismo proceso electoral, lo que deja la

[209]Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 385, 2
[210]Ibid, artículo 386, 1
[211]Ibid artículo 387

posibilidad de ser invitado por dichas fuerzas políticas en subsecuentes procesos electorales desde luego en razón del resultado obtenido por este.

Para dar certeza a las actividades del proceso electoral tanto el Secretario Ejecutivo como los presidentes de los consejos locales y distritales, están obligados a la preclusión de cada actividad hacerla pública (principio que rige también la conclusión del registro de candidaturas independientes) dando a conocer los nombres de los candidatos y las fórmulas registradas, así como los nombres de quienes no cumplieron con los requisitos.[212] Cabe hacer mención que los ciudadanos que hayan adquirido la calidad de CI registrado, no podrán ser postulados como candidatos por partido político alguno o coalición en el mismo proceso electoral federal.

Dentro del terreno de las prerrogativas de acuerdo a lo que manifiesta el artículo 393, inciso f) de la LGIPE, el CI podrá designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos dispuestos por la misma en su artículo siguiente:

> ***Artículo 396****. 1. Los Candidatos Independientes, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los Consejos General, locales y distritales aprobados por el Consejo General, podrán designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos siguientes:*
> *a) Los Candidatos Independientes a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Consejo General y la totalidad de los consejos locales y distritales;*
> *b) Los Candidatos Independientes a senadores, ante el consejo local y distritales de la entidad por la cual se quiera postular, debiendo designar un solo representante por ambas fórmulas, y*
> *c) Los Candidatos Independientes a diputados federales, ante el consejo distrital de la demarcación por la cual se quiera postular.*
> *2. La acreditación de representantes ante los órganos central, locales y distritales se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como aspirante a Candidato Independiente.*

[212] Ibid, artículo 389,1

3. Si la designación no se realiza en el plazo previsto en el párrafo anterior perderá este derecho.

Desafortunadamente su representación está condicionada a la sola presencia dentro de los órganos colegiados del Instituto, ya que le es negado el derecho a voz y a tomar mediante voto decisiones,[213]restricción que fue refrendada dentro del Reglamento de Sesiones aprobado por el Consejo General del INE (20 de junio de 2014) con lo que, se obstaculiza el derecho a participar en las deliberaciones de la organización del proceso electoral dentro del órgano colegiado, y argumentar lo que a su derecho convenga; con tal restricción aunada a la de no incluir en la boleta electoral la fotografía o silueta del CI, el legislador creó un principio de inequidad, agudizando aún más la inviabilidad de tal figura.

Por medio de la política se accede al poder, por lo que las reglas que se instituyan deben tender a que la contienda por dicho poder se desarrollen en condiciones equitativas por lo que, el sistema de partidos y el de candidaturas independientes son intrínsecamente válidos y por lo tanto, iguales en cuanto a prerrogativas y no sujetos a una doble regulación. Es de observarse con tal regulación la prevalencia del monopolio de los partidos.

Resulta necesaria, como ya hemos mencionado la participación ciudadana ajena a los partidos políticos para dar dinamismo a la política y romper con cotos de poder que se convierten en latifundios familiares, perjudiciales dentro de cualquier Estado democrático, máxime que dentro del SPM recientemente se ha aprobado la reelección por cuatro periodos consecutivos para diputados y senadores emanados de los institutos políticos nacionales, oportunidad de reelección coartada para el CI, amén de que haya alcanzado un escaño de representación en cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión.

[213]Ibid., artículo 379. d) nombrar un representante para asistir a las sesiones de los Consejos General, locales y distritales, sin derecho a voz ni voto.

En congruencia con la reforma que permite la reelección de legisladores federales, locales y de ayuntamientos, es pertinente pensar que el CI habiendo obtenido la mayoría de votos y ocupado el encargo como funcionario independiente, debería tener el derecho a buscar su reelección; con la imposibilidad de participar al término de su gestión se ve afectado el verdadero significado de la democracia, y la gobernanza legislativa deja mucho que desear pues a todas luces inclinada hacia reglas favorables para los partidos políticos.

Los derechos político-electorales deben ser protegidos por el legislador ya que el artículo 1° de la Constitución Federal que hoy rige el Estado mexicano manifiesta que:

> ***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.*[214]

En su párrafo segundo manifiesta que:

> *Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*[215]

Y en su tercer párrafo lo siguiente:

> *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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*[216]

[214]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente. Reformado y publicado en el DOF 10 de junio de 2011
[215]Ibídem
[216]Ibídem

De lo que se desprende que, tales disposiciones exigen una interpretación de los derechos humanos de acuerdo con la forma más favorable para aquellos; tanto en los términos de la Constitución como de los tratados internacionales que México ha suscrito, de ahí la obligación del legislador de reglamentar al máximo la oportunidad de la reelección del CI, ya que además, la noción *"limitados"* mencionada por el párrafo primero, *exige* a todos reflexionar para buscar la ampliación de los derechos humanos y políticos de los ciudadanos, potencializándolos a su máxima expresión acompañado por el principio de "*progresividad"*, que no solamente pueda ser entendido como el crecimiento intelectual y económico del hombre sino también, como el avance en el sistema democrático mexicano.

La normatividad establecida para el CI representa una barrera inicial en el uso de ese derecho, regulación que invita al desánimo de los ciudadanos interesados, en opinión Enrique Córdova Avelar:

> *Sucede así (en la mayoría de los casos) porque el diseño jurídico institucional normalmente impone barreras de entrada y en la competencia difíciles de superar para los aspirantes independientes, atendiendo a dos razones fundamentales: por un lado, evitar que el número de candidatos independientes prolifere de tal forma que la organización misma de las elecciones se torne compleja, haciéndolas, técnica y financieramente, inviables; y por el otro, proteger al sistema de partidos políticos, el cual -no obstante sus deficiencias- sigue siendo, en todas las democracias del mundo, el mejor instrumento para el acceso de los ciudadanos al poder público, entre otros fines.*[217]

2. PRERROGATIVAS DEL FUNCIONARIO INDEPENDIENTE

2.1 FINANCIAMIENTO

El tema de la regulación del financiamiento de la CI, al igual que de los partidos políticos, permite establecer la fiscalización a través de un seguimiento efectivo del uso

[217]Córdova Avelar Enrique, Análisis: Las candidaturas independientes a nivel mundial. En, www.adnpolitico.com Consultada en enero de 2013

que hagan de ellos los sujetos obligados, para ello la reglamentación estipulada dentro del Capítulo II de las Prerrogativas, Sección Primera de la LGIPE traza dos líneas para la obtención de recursos respecto a dicha figura, de tal forma que el régimen a que se sujetaran los participantes será como lo estipulan los siguientes artículos:

> ***Artículo 398.*** *El régimen de financiamiento de los Candidatos Independientes tendrá las siguientes modalidades:*
>
> *a) Financiamiento privado, y*
> *b) Financiamiento público*
>
> ***Artículo 399.*** *1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10 % del tope de gasto para la elección de que se trate.*
>
> ***Artículo 407.*** *1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.*
>
> ***Artículo 408.*** *1. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los Candidatos Independientes de la siguiente manera:*
> *a) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos los Candidatos Independientes al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;*
> *b) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Senador, y*
> *c) Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las fórmulas de Candidatos Independientes al cargo de Diputado.*
>
> *2. En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos en los incisos anteriores.*

Artículo 410. *1. Los Candidatos Independientes deberán reembolsar al Instituto el monto del financiamiento público no erogado.*

Las estipulaciones contenidas por los preceptos anteriormente mencionados, estarán sujetas a una estricta fiscalización por parte de la autoridad correspondiente. Con tal normatividad se pretende por un lado, obligar a los responsables a conducirse bajo tales disposiciones y por otro, permitir a la autoridad electoral dar seguimiento a los gastos a través de un registro puntual, ya que se prevé para mejor control en su erogación la obligación de adquirir bienes y servicios para actividades ordinarias, de precampaña y campaña electoral, con los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Fiscalización, para su revisión de conformidad con lo dispuesto en la ley, exigiendo además cumplir con las disposiciones fiscales aplicables como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la unidad antes referida.[218]

Aunado a ello se imponen mecanismos de vigilancia y monitoreo con lo que se pretende que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictamen final, que en el caso de los informes de gastos de campaña sea parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones.[219]

También se establece como obligación de los partidos políticos y candidaturas independientes al concluir sus campañas, presentar ante el Instituto sus informes de gastos de campaña especificando los gastos realizados por cada una de las candidaturas en cada ámbito territorial que corresponda.

---

[218] *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 404, 1, 2

[219] Iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática: Se busca establecer una fiscalización efectiva y oportuna de los recursos que utilicen las asociaciones políticas y candidaturas independientes. Se revoluciona el modelo de fiscalización de los recursos de partidos políticos y candidaturas independientes, pasando de la simple revisión de informes presentados por los sujetos obligados, a un esquema de seguimiento de realización de gastos y registro en línea, con padrón de proveedores; así como mecanismos de vigilancia y monitoreo, de tal suerte que la presentación de informes marquen la conclusión del proceso de fiscalización y no su inicio, tan sólo a la espera de su dictaminación final, que en el caso de las informes de gastos de campaña sea, de ser el caso, parte de los elementos de la declaración de validez de las elecciones. Se establece que los partidos políticos, sus precandidatos, candidatos a puestos de elección popular y las personas relacionadas con sus actividades sólo podrán adquirir bienes y servicios para actividades ordinarias, de precampaña y campaña electoral, con los proveedores inscritos en el Registro Nacional de Proveedores a cargo de la Secretaría Ejecutiva de Fiscalización. *Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*

Del análisis sobre la fiscalización se desprende un mayor rigor en cuanto a penalizaciones además de una excesiva fiscalización. Tanto los partidos políticos como los candidatos independientes por la comisión de infracciones a la LGIPE serán sujetos de responsabilidad, independientemente de los delitos electorales que pudieran cometer, y por ello, sancionados por la Ley General de Delitos Electorales.

En el caso de las infracciones, mientras que para los candidatos de partido existen seis supuestos, para el CI se contemplan quince.[220] En ambos casos se incluyen la amonestación pública, multa de hasta cinco mil días de salario mínimo o la perdida de ser registrado, o si fuera el caso la cancelación del mismo; en el caso del CI se agregan dos sanciones más en el tema de la fiscalización: en caso de que el aspirante omita informar y comprobar los gastos realizados para obtener el apoyo ciudadano, no podrá ser registrado no solo en la elección en la que participe, sino también en las subsecuentes, de igual manera sucede con la omisión de informar los gastos erogados en campaña.

INFRACCIÓN A LAS LEYES ELECTORALES[221]	
DEL CANDIDATO INDEPENDIENTE	DEL CANDIDATO DE PARTIDO POLÍTICO
1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley 2. La realización de actos anticipados de campaña 3. Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley 4. Liquidar o pagar, así como aceptar la liquidación o el pago de actos u operaciones mediante el uso de efectivo o metales y piedras preciosas 5. Utilizar recursos de procedencia ilícita para el financiamiento de cualquiera de sus actividades 6. Recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y/o piedras preciosas de cualquier persona física o moral 7. No presentar los informes que correspondan para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecidos en	1. La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso 2. En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley 3. Omitir en los informes respectivos los recursos recibidos, en dinero o en especie, destinados a su precampaña o campaña 4. No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña establecidos en esta Ley 5. Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos 6. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley

[220] *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículos 445 y 446 respectivamente
[221] Según los artículos 445 y 446 de la citada LGIPE

esta Ley 8. Exceder el tope de gastos para obtener el apoyo ciudadano y de campaña establecido por el Consejo General 9. No reembolsar los recursos provenientes del financiamiento público no ejercidos durante las actividades de campaña 10. El incumplimiento de las resoluciones y acuerdos del Instituto 11. La contratación, en forma directa o por terceras personas, de tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión 12. La obtención de bienes inmuebles con recursos provenientes del financiamiento público o privado 13. La difusión de propaganda política o electoral que contenga expresiones que calumnien a las personas, instituciones o los partidos políticos 14. La omisión o el incumplimiento de la obligación de proporcionar en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto 15. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley y demás disposiciones aplicables	

Como todo proyecto, para alcanzar los objetivos planteados se requiere de presupuesto. Para la contienda electoral y alcanzar algún encargo público con la preferencia del electorado, se requiere de financiamiento que permita materializar la oportunidad. Por supuesto, en condiciones de igualdad con respecto a la competencia, es decir, los candidatos de partidos. Principio de igualdad indispensable para atender una verdadera materialización de la aspiración ciudadana a cargos de elección popular, compitiendo en circunstancias y oportunidades semejantes.

Por ello, el sistema democrático mexicano debe encaminar todas las medidas necesarias para preservar y ampliar las condiciones de participación del CI, ya que no le otorga financiamiento público desde el inicio de su intención de participación, una condicionante más que manifiesta privilegiar y dar ventaja a los candidatos de partido: el financiamiento público nace de las aportaciones que la fuerza laboral económicamente activa aporta a la economía del Estado, a través de la recaudación de

impuestos; parte de ellos se dirigen a mantener a los partidos políticos como entes de interés público para la Nación. De igual forma, se debe considerar al CI pues su participación es necesaria y de interés en la vida democrática de país, por lo que desde un principio debería gozar tanto del financiamiento privado como del público.

2.2 ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El Estado mexicano ha ejercido excesivos gastos en el mantenimiento del sistema de partidos, y ante tal despilfarro es que se han alzado voces para exigir la reducción del uso exorbitante en la realización de los procesos electorales federales, así como sobre el financiamiento de los partidos políticos nacionales para sus actividades ordinarias, lo mismo que sus precampañas y campañas. Tal exigencia se extiende a, la reducción en la utilización de los medios electrónicos por parte de los institutos políticos.

Es así que se reforman entre otros los artículos, el 41 fr. III, Apartado A y 116 de la CPEUM[222] (DOF, 13 de noviembre de 2007) resultando un nuevo diseño en el modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos políticos, concretándose en la prohibición para ellos en la contratación de propaganda en radio y televisión.

Con la reforma al artículo 41 constitucional, la fracción III fue clasificada en cuatro apartados, dentro de los cuales el Apartado A regula el modelo de acceso del desaparecido IFE y los partidos políticos nacionales con registro ante la autoridad correspondiente, a la radio y televisión dentro de procesos electorales federales. El Apartado B, mandató bajo la misma regulación para los procesos electorales de las entidades federativas.

[222]Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación que contiene el proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134; y se deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx

El preámbulo anterior permitirá para la presente investigación, analizar la regulación contenida dentro del artículo 41, fracción III, Apartado A, incisos a) al g) de la Ley Suprema del Estado Mexicano, relacionados con los procesos electorales federales. El objetivo es analizar el nuevo modelo de acceso a la radio y televisión del INE, los partidos políticos y los candidatos independientes con las modificaciones y adiciones implantadas por la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014.

En la administración del tiempo del Estado se propone un acceso de acuerdo al principio de equidad; la iniciativa establece la facultad del Instituto de garantizar a los partidos políticos, candidatos y candidaturas independientes el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; las pautas específicas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, durante los periodos que comprendan los procesos electorales, como fuera de ellos, aunque en su totalidad todos los precandidatos independientes tengan el mismo tiempo que un partido político.

Bajo dicho modelo se atenderán las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinarán en su caso, las sanciones correspondientes. De igual modo, se establece la prohibición a los partidos políticos y sus precandidatos, así como las candidaturas y del CI a cargos de elección popular, de contratar o adquirir por sí o por terceras personas tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

También se establece el catálogo de mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de programación de televisión que participarán en la cobertura de cada una de las elecciones ordinarias, extraordinarias y de candidaturas independientes.[223]

El multicitado Decreto de reformas constitucionales en la Base III del artículo 41 constitucional, establece expresamente que el CI tendrá derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

[223]Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CPEUM, Art. 41. Base III, *… Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*[224]

El referido precepto deja fuera de esta prerrogativa al CI durante el tiempo en que deberá obtener el apoyo ciudadano para poder ser registrado como tal, marcándose con ello una limitante más que dificulta aún más su objetivo. El INE al igual que su antecesor conserva la característica de ser autoridad única en la administración de los tiempos de Estado (Apartado A, artículo 41 constitucional) por lo que, tal mandamiento se dispone en la LGIPE, de la siguiente manera:

LGIPE, Art. 411. *1. El Instituto, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, garantizará a los Candidatos Independientes el uso de sus prerrogativas en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas a que tengan derecho a difundir durante las campañas electorales; atenderá las quejas y denuncias por la violación a las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.*

El precepto constitucional antes señalado estipula lo siguiente:

CPEUM, Art. 41, Fr. III, Apartado A, a) *A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado… c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;*

[224]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41. Base III, reformado, primer párrafo y publicado en DOF el 10 de febrero de 2014.

Por otra parte, en el inciso e) del mismo apartado y base mencionada en el párrafo anterior se establece que, 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, de lo que a simple vista se desprende que el CI contará con menos tiempo en radio y televisión que los candidatos de partido.

El número de participantes independientes al final, será el parámetro para dimensionar el tamaño de los tiempos oficiales que dispondrán para realizar sus campañas y en buena medida para visualizar, desde esta perspectiva, sus posibilidades de alcanzar triunfos electorales.

De la misma manera dicha mecánica se aplicará para la distribución de los tiempos en radio y televisión para los partidos políticos, incluyendo los de registro local y los candidatos independientes, para los procesos electorales estatales y municipales, además de lo que determine la ley, en términos del Apartado B de la misma base III del artículo 41 de la Carta Magna:

> ***CPEUM, Art. 41. Apartado B****. 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.*

Se impone en la contienda electoral el que, los partidos políticos y los candidatos tanto a nivel federal, local como del Distrito Federal en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, entendiéndose que dicha restricción la deben atender los ciudadanos que en forma individual participen.

Por otro lado, en campaña el CI contara con menos tiempo en los medios masivos de comunicación que los candidatos de partido, tema en el que se abundara en el apartado de sus prerrogativas, además cuando a juicio del INE el tiempo total en radio y televisión señalado fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera. Tarea difícil para el Instituto en la aplicación de sus facultades especiales para la adecuación de esos tiempos extraordinarios, sobre todo cuando eventualmente se pueda exceder de los cuarenta y ocho minutos diarios de que dispone de los tiempos del Estado.

Por otra parte, la prohibición a que se refiere el Apartado C de la base III del artículo constitucional en comento, aplicable a los partidos políticos alcanza a los candidatos independientes por lo que, en su propaganda política o electoral deberán abstenerse de realizar expresiones denostativas o que calumnien a las personas.

El procedimiento especial sancionador, será aplicable a los candidatos independientes en términos del Apartado D de la base III del mismo artículo constitucional, donde el INE integrara el expediente, pudiendo imponer medidas cautelares como suspender o cancelar de manera inmediata las trasmisiones en radio y televisión, y lo someterá al conocimiento y resolución del TEPJF.[225]

3. LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

Recordando que en el presente estudio se ha venido identificando desde el año de 1824 (como punto de partida del mismo) y hasta la fecha, la nula permisión de participación del ciudadano en forma independiente (excepción hecha en 1911) para ocupar un cargo de elección popular, por la carencia de la protección de los derechos

[225]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. Reformado y publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014

político-electorales de los mismos y que además, dentro de ese proceso de transformación histórica la ausencia en la regulación jurídica legal de los procesos electorales y la participación de la sociedad en ellos, ha venido presentado cambios paulatinos pero positivos en la oportunidad de participar directamente en la política.

En ese sentido, incluso desde la multicitada Constitución de Cádiz que sirvió como base para las siguientes constituciones y los respectivos procesos electorales, se evidencian procesos en los que no hubo un sistema de calificación imparcial. Con tintes o disfraces diferentes, las distintas fuerzas que han ostentado el poder dentro del Estado mexicano, a modo manipularon y dejaron fuera el tema de la justicia electoral.

No obstante, a partir de la década de los setenta la justicia electoral presenta un avance importante puesto que, los argumentos desfavorables en contra del sistema de calificación obligaron a su reformulación para la mejor atención de disputas electorales, siendo que a partir de 1977 se instituye el *Recurso de Reclamación* atendido por la SCJN contra las decisiones tomadas por los colegios electorales respecto a la calificación de las elecciones.

Pero, aunque en aquel 1977 se creó como un tribunal administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) que si bien se pretendía en su concepción, como órgano autónomo de los tres poderes, presentaba deficiencias y sobre todo, sus resoluciones eran *declarativas* y podían no tomarse en cuenta por el Colegio Electoral. Con el proceso electoral de 1988 y el sistema de autocalificación de nuevo se evidenciaban cada vez más las incongruencias, y entonces es que se crea como nuevo mecanismo de solución jurídica el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), pero también sus resoluciones no eran absolutas.

La justicia electoral desde entonces, siguió avanzando al comprenderse la necesidad de construir instituciones para el estudio y aplicación de ella como fue, la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral ya mencionado, marcando un paso importante para la consolidación del Estado de derecho en el país. La conciencia de la

sociedad y de los partidos se manifestó con los resultados del histórico proceso electoral federal de 1988 exponiendo lo contradictorio del sistema de autocalificación.

Posteriormente, aguerridos debates dieron origen al Tribunal Federal Electoral para encargarse por la vía jurídica de los conflictos electorales, pero seguían siendo los colegios electorales quienes decidían la validez y la declaración de las elecciones. Es para 1993 que el Constituyente Permanente otorga la calificación y validez de las elecciones al extinto IFE, desapareciendo los colegios electorales del Congreso de Unión dejando la resolución de las controversias que en la materia electoral sucedieran al Tribunal Federal Electoral. Ahora, con el actual esquema de elecciones 2014, la administración y calificación de las elecciones queda bajo la tutela del INE.

La reforma constitucional de 1996 da paso a la Judicialización de la Justicia Electoral, el paso del Poder Ejecutivo al Judicial del tribunal electoral, a través de la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de tal modo que, el proceso histórico en la construcción de reglas legales para resguardar y hacer valer los derechos político-electorales del ciudadano, para bien evolucionó hasta cierto punto favorable, tan solo hay que recordar que solamente los ciudadanos contaban con el *recurso de apelación* cuando este era incluido o excluido indebidamente del listado nominal de electores, con lo que se entiende que se protegía su derecho a votar dejando la imposibilidad de ser votado para cargos de elección popular.

Ante la insistencia del ciudadano de participar directamente en la política por la desafección que hacia ella han venido causando los partidos políticos, el Congreso de la Unión consideró de vital importancia su participación directa, por lo que elevó a rango constitucional el derecho de ser votado a partir de proceso electoral federal de 2015. Esa inconformidad de la sociedad civil y las fueras políticas, ha permitido una transformación para que bajo el imperio de la ley se puedan dirimir además, las violaciones a los derechos humanos y las controversias dentro de los procesos comiciales consagrados en la Carta Suprema de la nación mexicana.

Por ello, y ante las nuevas reglas, es que resta ahora reflexionar en torno a la viabilidad de la justicia electoral para hacer pleno el derecho del ciudadano a la CI, sobre todo en cuanto a la defensa de sus prerrogativas por medio del *Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano*, que hace referencia la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

De tal forma, para el presente estudio se consideran las definiciones siguientes: *"Grosso modo, los medios de impugnación son instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar o revocar los actos y resoluciones judiciales, cuando evidencian deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia."*[226]

> *"Dichos medios están diseñados para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad. Mediante la aplicación de la Justicia Electoral se resuelven los conflictos electorales y se corrigen eventuales infracciones a la normatividad correspondiente."*[227]

Dentro de su Capitulo II, la LGSMIME describe que:

> ***Art. 3.*** *1. el sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:*
>
> *a) Que todos los actos y resoluciones delas autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y*
> *b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales*
> *2. el sistema de medios de impugnación se integra por:*
> *a)…*
> *b)…*
> *c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;*
> *d)…*
> *e)…*
> *f)…*

[226]Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral*, Editorial Porrúa, México 2008. Quinta edición, p. 147
[227]Sala Unitaria Electoral Administrativa. Poder Judicial del Estado de Tlaxcala, seatlax@prodigy.net.mx

3.1 JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO

El 22 de agosto de 1996 se publicaron en el DOF diversas modificaciones y adiciones a la Carta Magna para fortalecer el SEM entre ellas, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya mencionado, pero también de relevancia el *Juicio Para la Protección de los Derechos Político–Electorales del Ciudadano*, tema del presente apartado.

Al TEPJF se le atribuyen entre otras competencias, resolver las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos; de votar, ser votado, así como de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.[228]

Cabe resaltar que, antes de la reforma de 1996 solamente se contaba con el *recurso de apelación* que procedía exclusivamente contra los actos o resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores; se trataba de casos en que se había negado la expedición de credencial para votar, o hubo exclusión indebida del listado nominal, de modo que el ciudadano quedaba fuera de toda protección del derecho a ser votado en elecciones por cargos de elección popular, así como la asociación libre e individual para tomar parte en asuntos políticos y, su afiliación a algún partido político.

Ahora bien, la finalidad del recurso de impugnación es restituir a los ciudadanos el uso y goce de sus derechos mediante la protección legal y constitucional.[229] De la misma manera, ya se ha hablado sobre los derechos políticos y los derechos fundamentales de todo ciudadano de modo que, es importante vincularlos en el

[228]En, Ojesto Martínez, José Fernando. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano,* Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En, http://www.juridicas.unam.mx. Consultada en diciembre 2014

[229]*Juicio Para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano,* Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. http://.te.gob.mx/ccje/unidad_capacitacion/materiales_capacitacion.html. Consultada en diciembre de 2014

ejercicio de los derechos respaldados por los tratados internacionales en derechos humanos tal y como ya se ha visto dicha relación.[230]

No está de más reiterar que, dado el objeto de estudio del presente trabajo, la figura de CI como alternativa de participación política frente a la desafección ciudadana ante los partidos políticos, aunado al SPM que en lo formal ofrece un sistema democrático representativo y por ende, es el reflejo del Estado de derecho que debe prevalecer, resulta pertinente hacer mención sobre la conformación del Estado mexicano que, ya se ha visto capítulos atrás, ha implicado una serie de amplias e intensas luchas políticas y sociales a lo largo de la historia de modo que, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Suprema del Estado ha pasado por una serie de transformaciones, todas encaminadas a la consolidación del Estado democrático; en ella se define el régimen prevaleciente y sobre todo, la tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos entre ellos, los políticos así como las acciones, competencias, procedimientos, resoluciones, órganos de competencia para cumplimentarlo, es decir, todo un SE que permita precisamente hacer valer la democracia representativa.

Esos derechos políticos fundamentales son por supuesto, los relativos a su participación en actividades relacionadas con el Estado así como al ejercicio de la función pública; decidir el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, pero también, ser elegidos y ejercer cargos de representación popular, entre otros. Por ello, el ciudadano o grupo de ciudadanos se encuentran legitimados para promover el medio de impugnación cuando le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular, y/o considere que un acto o resolución de la autoridad ha violado sus derechos político-electorales.

El Juicio procederá cuando el actor haya agotado las instancias previas aunque, puede haber la excepción *per saltum* (salto de instancia) cuando considere que son insuficientes para subsanar las infracciones (sobre todo cuando no se garantice la

[230]Ver, Capítulo I, *5. Los derechos políticos de los ciudadanos. El derecho a ser votado,* p. 44. También, Capítulo III, *2. Qué es un Candidato Independiente: Aspiración ciudadana,* p. 104-110

imparcialidad e independencia de los integrantes de los órganos competentes, no estén integrados estos con antelación a los hechos que se impugnan, cuando no se respeten las formalidades del procedimiento exigido constitucionalmente y, cuando formal y materialmente no resulten eficaces los medios internos para la restitución de los derechos) y cuando el ciudadano acredite haberse desistido previamente de las otras instancias y también, que aún no exista resolución.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), Art. 80

…

2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político–electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

3. En los casos previstos en el inciso g) del párrafo 1 de este artículo, el quejoso deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

Art. 81. *1. En los casos previstos por los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo anterior, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva.*

También, es importante tener presentes las partes involucradas en los medios de impugnación:

a) el actor o ciudadano por sí mismo y de manera individual, y por excepción, la organización o grupo político mediante un representante;

b) la autoridad responsable que se encargará de la organización o resolución de los conflictos, por supuesto, el juicio sólo procede contra actos de la autoridad electoral y no hacia los partidos políticos[231] *y,*

c) el tercero interesado, el ciudadano, el partido político, coalición, candidato, organización ciudadana que tenga interés en la causa.[232]

Así mismo, la procedencia del juicio va en función del artículo 80 de la citada Ley:

LGSMIME, Art. 80

1. *El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:*

a) *Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;*

b) *Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;*

c) *Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;*

d) *Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;*

Inciso reformado DOF 01-07-2008

e)*…*

f)*…*

g)*…*

[231] Ver, Ojesto Martínez, José Fernando. Op. cit, p. 224

[232] *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, Título segundo, Cap. V, art. 12, 1, a), b) y c)

Por lo tanto, la salvaguarda del derecho a votar implica el contar con el documento exigido por la ley para ello (credencial para votar, con fotografía) así como su inclusión en la lista nominal de electores. Pero también, el derecho a ser votado o llamado también voto pasivo, además de cumplir con los supuestos normativos correspondientes, es decir, los requisitos constitucional y legalmente previstos, y que conserve las calidades legales igualmente previstas puesto que, pudiesen suspenderse tales derechos político-electorales cuando se encuentre sujeto a proceso criminal por delito que implique privación de la libertad, situación en la que *ipso facto* la autoridad electoral está facultada para impedirle el ejercicio de su derecho a voto activo y pasivo sin previa declaración.[233]

Pero se hace notar que, si bien el artículo en comento declara la procedencia del juicio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asentó la jurisprudencia en la cual para que el juicio proceda, se deben cumplir los requisitos previstos en artículo 79 y no en el 80 de la mencionada Ley.[234]

> ***LGSMIME, Art. 79.*** *1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, solo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y de ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos…*

Por otra parte, la promoción del recurso del juicio debe ser de manera individual; no se admite la figura de representación salvo el caso en que el juicio se promueva para salvaguardar el derecho político-electoral de la asociación de ciudadanos, situación bajo la que se exige sea demandado por quien ostente la representación legítima de dicha organización. [235]

---

[233]Hernández, María del Pilar. *El tribunal Electoral, y el Juicio Para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. http://www.juridicas.unam.mx. Consultada en diciembre de 2014

[234]Ver, Ojesto Martínez, José Fernando. Op. cit.

[235]*LGSMIME*, Libro tercero, Cap. I, art. 79, 1

Por otra parte, se ha hecho mención de que el recurso en comento procede en tanto se han agotado las instancias correspondientes de modo que, tales instancias a que se refiere el artículo 83 de la ley en comento:

> ***1.*** *Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:*
> ***a)*** *La Sala Superior, en única instancia:*
> ***I.*** *En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, en relación con las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional;*
> ***II….***
> ***III….***
> ***IV….***
>
> ***b)*** *La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia:*
> ***I.*** *En los supuestos previstos en los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo 80, cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas.*
> ***II.*** *En los casos señalados en el inciso d) del párrafo 1 del artículo 80 de esta ley, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*
> ***III.*** *La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento;*
> ***IV….***
> ***V….***

Y finalmente, el fallo tendrá calidad de definitivo e inatacable; entonces la autoridad debe notificar al actor que promovió el juicio:

LGSMIME, Art. 84. 1. *Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:*

a) *Confirmar el acto o resolución impugnado; y*

b) *Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político–electoral que le haya sido violado.*

2. *Las sentencias recaídas a los juicios para la protección de los derechos político–electorales de los ciudadanos serán notificadas:*

a) *Al actor que promovió el juicio, y en su caso, a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando haya señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala competente. En cualquier otro caso, la notificación se hará por correo certificado, por telegrama o por estrados; y*

b) *A la autoridad u órgano partidista responsable, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, por oficio acompañado de la copia certificada de la sentencia.*

Inciso reformado DOF 01-07-2008

La sentencia puede ser, desde confirmar, modificar o hasta revocar el acto o resolución impugnados, es decir, el fallo principal consiste en restituir al ciudadano en el uso y goce de sus derechos políticos–electorales conculcados:

LGSMIME, Art. 85. 1. *En los casos a que se refieren los incisos a) al c) del párrafo 1, del artículo 80 de este ordenamiento, cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los intereses de los promoventes y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia*

4. PROPUESTAS DE ADECUACIÓNES AL MARCO NORMATIVO DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE

En el presente apartado conviene puntualizar que las propuestas de modificación al marco normativo respecto al candidato independiente y su regulación, se dan bajo tres situaciones:

1. **Ingreso al *principio de Representación Proporcional* del CI;**
2. **Ingresos financieros al CI desde la misma solicitud y con las condiciones de ley;**
3. **Otorgar al CI tiempo en medios de comunicación, radio y televisión, de acuerdo con el principio de equidad.**

A manera de escudriñar nuevas formas para que el ciudadano tenga mejores oportunidades de acceder al Congreso de la Unión y hacer verdaderamente democrático el arribo a ese recinto, se hace necesario analizar otras alternativas para ello, es el caso de la propuesta que aquí se plantea ya que su integración para empezar debe estar sustentada en la *representación popular*.

1. Ingreso al principio de Representación Proporcional del CI

El concepto de representación proporcional aparece dentro de Estado mexicano por la reforma política de diciembre de 1977, para el efecto de asignar diputaciones por este principio y en agosto de 1996 para el caso de senadores. El efecto constitucional perdura en la actualidad; elegir a doscientos diputados federales mediante el sistema de listas regionales[236] en que se divide el territorio nacional y, a treinta y dos senadores en una sola lista.

[236] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo. 52 "…200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales." Reformado y publicado en el DOF el 15 de diciembre de 1986

Por medio de este sistema cada fuerza política formula una lista con doscientos aspirantes para acceder a diputaciones por dicho principio, de la que en razón del número de sufragios obtenidos en la votación nacional emitida, le son asignados una cantidad de diputaciones federales que proporcionalmente le corresponda al resultado de aplicar la forma implementada por el artículo 16 de la LGIPE en los siguientes términos:

> ***LGIPE, Art. 16.*** *1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: a) Cociente natural, y b) Resto mayor.*
> *2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.*
> *3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.*

La misma LGIPE reglamenta el procedimiento que tendrán que aplicar los órganos locales del INE que se encuentran dentro de las cabeceras de circunscripción, de acuerdo a:

> ***LGIPE, Art. 324.*** *1. El cómputo de circunscripción plurinominal se sujetará al procedimiento siguiente: a) Se tomará nota de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital de la circunscripción; b) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, y c) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren.*

Procedimiento anterior que al concluirse, remitirá los respectivos expedientes al Consejo General del INE para la asignación de diputados y senadores que corresponda a cada partido político.

Por otro lado, el artículo 54 constitucional estipula las bases al tenor siguiente:

> ***CPEUM, Art. 54****. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*[237]
>
> > *I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;*[238]
> > *II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;*

Ahora bien, cierto es que el CI conforma *per se* solamente una unidad que compite por una diputación o una senaduría en forma individual; dista mucho de lo que es un conglomerado de personas que constituyen un partido político y que por ley tiene derecho a hacer uso del principio de Representación Proporcional, sin embargo, *hipotéticamente* hablando (y como propuesta que también se desprende de la presente investigación) de darse el caso en que se acrediten candidatos independientes en la misma cantidad estipulada por el párrafo anterior y, si de la suma de los votos obtenidos por cada uno de ellos sumados en su conjunto se alcanzara el tres por ciento del total de la votación valida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, se estaría en el supuesto marcado por la fracción II arriba mencionada[239] por lo que, tendrían la oportunidad de asumirse, "si la ley lo dispusiera," **como entidad ciudadana de interés público para el país,** tal y como son catalogados los partidos políticos y por tanto, gozar de la asignación de diputados por dicho principio.

[237] Reformado primer párrafo y publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1993
[238] Reformada y publicada en el DOF el 6 de abril de 1990
[239] *II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional*…

Se desprende del artículo en comento que a cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, le corresponde una lista de cuarenta candidatos por cada partido político o coalición, a los que se les asigna por el principio en comento las curules de acuerdo al orden que presenta dicha relación. Si el supuesto planteado (registro de doscientos candidatos independientes a nivel nacional) se cumpliese, el Poder Legislativo tendría la obligación de adecuar la ley en primer lugar para, reglamentar el supuesto planteado y segundo, mandatar a la autoridad administrativa electoral a nivel central, a que formule el o los listados correspondientes de los candidatos independientes por número de votos obtenidos (de mayor a menor cantidad) e intercaladamente, de acuerdo al número de votos de cada candidato se asignarían las diputaciones correspondientes a cada circunscripción plurinominal, entre los del partido político y los independientes.

Si así fuera, que si dentro del Estado mexicano las autoridades responsables de resguardar y ampliar los derechos humanos y para el tema en específico los políticos tutelados por la Carta Magna, aceptaran legislar en favor de los candidatos independientes en la adecuación del principio de Representación Proporcional para ser aplicable a ellos, a la par que a los partidos políticos que gozan de tal principio, sin entrar en discusiones sobre el trabajo costado a estos últimos para ser aceptados como tal, o en razón de su antigüedad y representatividad ante la sociedad mexicana, o porque así está conformado el sistema de partidos para la gobernabilidad de Estado, sino en razón del fortalecimiento en la credibilidad de la política y derrumbar la desafección que se tiene hacia ella que mucho perjudica a la nación mexicana. Con ello se estaría favoreciendo el Estado de derecho, y fortaleciendo la pluralidad política dentro del Congreso de la Unión con el consecutivo fortalecimiento de la democracia en el país.

En razón de lo anterior, ¿por qué no permitir nuevas formas de acceder al poder? Recordemos que en la historia del país los diputados federales según el principio en comento, sustituyeron a los diputados de partido conforme a la reforma constitucional de junio de 1963. Al respecto, Armando Rendón Corona aborda el

estudio sobre los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados, y al respecto comenta:

> *… el Régimen no tenía necesidad de precisar los derechos de los partidos (constitucionalización), de reglamentar los procedimientos que asegurarán la limpieza electoral ni de incorporar a las minorías mediante la representación proporcional, en la medida en que se impuso una mayoría social corporativa de un solo partido, que por sí misma era representativa."*[240]

Sucede entonces, que en la actualidad con la reglamentación para el CI se desprende la intención ofensiva del legislador hacia la inteligencia del pueblo y, además de la proyección minúscula en la forma de pensar del que representa a ese pueblo; entonces no es un digno representante de este y por lo tanto, no puede ser el encargado de preservar los derechos humanos aludidos en la Carta magna del Estado Mexicano: pero a riesgo de ser reiterativos y para no olvidarlos dicen así, *artículo 1º… cuyo ejercicio no podrá restringirse,… favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia,… 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 consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Los derechos humanos se deben resguardar y ampliar en su caso y no en sentido inverso como se demuestra en algunas limitantes prescritas dentro de la LGIPE, a guisa de ejemplo; el no poder participar en el regalo que otorga el actual sistema electoral a los partidos políticos de ser candidato por el principio de Representación Proporcional. El sistema electoral mexicano debe privilegiar la participación del candidato independiente ya que este presupone un interés real en los asuntos del país, y no regalar curules a militantes distinguidos de los partidos políticos

[240]Rendón Corona, Armando. *Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados*. En, *Revista Polis,* No. 96, Vol. Uno, UAM, 1996, pp. 63 y 64. En, Biblioteca Jurídica Virtual. http://juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=polis. Consultada en diciembre de 2014

o a personalidades ajenas a la política, a menos que estos últimos también tengan el interés real de contribuir en el trabajo legislativo en favor del pueblo.

La política no es un secreto, es escudriñable para entender la mejor forma de aplicarla. En párrafos anteriores se alude a los diputados de partido, sustituidos por el principio de Representación Proporcional (1963) sistema que reconocía que, algún candidato podía perder con un número pequeño de votos, pero que al mismo tiempo podía obtener más votos que otros candidatos, incluso ganadores. En teoría dicho sistema de elección buscaba beneficiar democráticamente a los candidatos que despertaran interés, así como abrir otras opiniones políticas además de representar las minorías.

Podría ser atendible en el último de los casos que, el legislador en el afán de reforzar la participación del ciudadano en la política, desterrar la desafección de este así como la vitalización de la democracia, ya que tal principio de elección presupone el vínculo entre representado y representante; agregar al CI a la asignación de diputaciones con una adecuación y sin mayor estudio, imprimir las palabras siguientes "*se adjudicarán a los candidatos independientes como a los partidos*…" en adición a la fracción VI del artículo 54 constitucional que actualmente menciona: *"…se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."*

Si de la suma de los cómputos en los 200 distritos electorales uninominales resultara que, la de los candidatos independientes fuera igual o mayor a la de los candidatos postulados por partidos políticos, se cumpliría la premisa mencionada anteriormente es decir, "**como entidad ciudadana de interés público para el país"** y por tanto, al derecho de participar en la asignación de diputados, considerándolos por circunscripción plurinominal.

Para no romper con la idea que el principio en comento permite en las cámaras del Congreso la representación de las minorías, y como las dos figuras que se han señalado representan a estas, seria congruente recurrir a la distribución en partes iguales es decir, cincuenta por ciento para unos y cincuenta por ciento para otros, con lo que se mantendría el principio de representar a minorías. La propuesta de adecuación respecto a éste primer punto quedaría como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Dice:	**Propuesta:**
***Artículo 54**.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*[241] *I…* *II.* *III…* *IV. "…se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."*	***Artículo 54**.- La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*[242] *I…* *II.* *III…* *IV. "…se adjudicarán a los **candidatos independientes** como a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."*

2. Ingresos financieros al CI desde la misma solicitud y con las condiciones de ley;

Con respecto al financiamiento para hacer más asequible su participación habrá que brindar al CI mejores opciones en cuanto se refiere a obtener el apoyo ciudadano, es decir, que goce de financiamiento público desde el inicio de la solicitud de intención que le exige la Ley correspondiente, para entonces con ello estar en la posibilidad de cubrir los gastos necesarios que le representa la apertura de una cuenta bancaria (artículo 368, párrafo 5, LGIPE) así como, la creación de la persona moral constituida

[241] Reformado primer párrafo y publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1993
[242] Reformado primer párrafo y publicado en el DOF el 3 de septiembre de 1993

en *Asociación Civil*[243] ya que este instrumento jurídico debe obligadamente formularse ante notario público y, tan sólo el trámite de "Protocolo de Acta Constitutiva" representa un gasto importante por lo que, también a manera de propuesta, debería validarse para subsecuentes procesos electorales, desde luego, especificando que tendrá vigencia solamente durante el proceso electoral federal o local según corresponda.

En favor de dicha propuesta, se hace referencia a un fragmento expuesto por Ojeda Ortega[244] en el que manifiesta:

> *Acertadamente el Código Civil (Art. 2670) no excluye la posibilidad de que de modo accesorio, el fin de la asociación tenga un carácter económico, pues en la práctica sería imposible que funcionase una asociación, si al constituirla no se proveyese a la obtención de los recursos económicos necesarios para su sostenimiento. En muchas ocasiones no sería posible que los asociados realizasen por sí mismos los fines cuya consecución se obtiene fácilmente por medio de la asociación.*

Recordando que el artículo 374 de la ley referida estipula que para ese motivo tendrá que utilizar financiamiento privado que nace del propio interesado y sus simpatizantes según lo manifiesta el artículo 398, párrafo primero, inciso a) sujetando dicho gasto al diez por ciento que estipule el Consejo General del INE, para la elección de que se trate. Por lo tanto, resultaría alentador el otorgar financiamiento público para el CI que a fin de cuentas el interés de aprobar dicha figura estriba en recobrar la confianza en la instituciones electorales y de los partidos políticos.

En cuanto al porcentaje de apoyo ciudadano (artículo 371, LGIPE) resulta elevado considerando que el CI no posee la estructura necesaria indispensable dentro del territorio nacional, entidad federativa o distrito electoral según el cargo que persiga, y probablemente ni los medios económicos que le permitan cumplir con dicho supuesto; desde luego habrá quien cuente con esos elementos. De acuerdo a la

[243]Es un convenio celebrado entre dos o más asociados, mediante el cual aportan algo en común, generalmente recursos, conocimientos, esfuerzo o trabajo, para realizar un fin común licito preponderantemente no económico, obligándose mutuamente a darse cuenta.
[244]Ojeda Ortega, María Elizabeth. Profesora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California y L.A.E. Bernal Escoto, Estela, catedrática de la Universidad Autónoma de Baja California Leer más: http://www.monografias.com/trabajos28/sociedad-y-asociacion-civil/sociedad-y-asociacion-civil.shtml#ixzz3IvVOFKKW

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores el padrón electoral nacional con corte al 7 de noviembre de 2014, asciende 86 millones 629 mil 871 ciudadanos; en una operación matemática sencilla, el porcentaje solicitado del 1 % para contender para Presidente de la República de acuerdo al artículo citado en el párrafo anterior, resultaría en más de 866 mil firmas de ciudadanos.

Sin embargo, dentro de los requisitos exigidos a una agrupación política para conformarse como partido político nacional, de acuerdo a lo que dispone la Ley General de Partidos Políticos[245], encontramos lo siguiente:

> **Artículo 10.** *1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.*
>
> *2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:*
> *a)…*
> *b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y…*

La cantidad exigida por cualquiera de los dos supuestos planteados dentro del anterior inciso b) asciende a 60,000 militantes. Considerando que una agrupación política puede tener tiempo de establecida al solicitar ante el INE su intención de conformarse como partido político; para entonces ya ha conformado un padrón de asociados que sin duda alguna, se irá incrementando de tal forma que puede cumplir con mayor facilidad tal prescripción, además de contar con más tiempo para cumplir

[245] *Ley General de Partidos Políticos*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, nueva Ley DOF 23 de mayo de 2014

con tal requisito una vez presentada la solicitud. La cantidad mencionada, comparada con la exigida al CI para el cargo presidencial resulta por mucho inferior y por tanto desproporcional.

El principio de igualdad de oportunidades debe ser clave tanto en los procesos electorales federales como locales, dentro del Estado Democrático Mexicano para el acceso a los cargos de elección popular. *Es un principio clave que integraría un Derecho electoral común propio de aquellos países que se definen como Estados democráticos de Derecho y que se fundamentan en la idea de soberanía popular y en la sumisión de todos los poderes al imperio de la ley y de la Constitución. Es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurran a él "estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados, a lo largo de la contienda electoral, de manera equitativa"*[246]

Toda contienda electoral debe basarse en la proporcionalidad por lo que, el principio de equidad bajo en cual se formuló la participación del CI no se cumple en comparación con el ejemplo planteado. Resulta entonces pertinente hacer las siguientes propuestas de modificación porcentual del respaldo ciudadano; disminuir en cincuenta por ciento las cantidades exigidas en la LGIPE, además de que al obtener una tercera parte del apoyo en firmas, se le otorguen recursos públicos para buscar las otras dos terceras partes.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Dice:	**Propuesta:**
Artículo 371*. 1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores…* *2. Para la fórmula de senadores de*	***Artículo 371.*** *1. Para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al* ***0.5%*** *de la lista nominal de electores…* *2. Para la fórmula de senadores de mayoría*

[246]Delgado del Rincón, Luis E. *El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral*- profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad de Burgos, en http://portales.te.com.mx Consultado en diciembre de 2014

mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores… *3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores…*	*relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **1%** de la lista nominal de electores…* *3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **1%** de la lista nominal de electores…*

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Dice:	**Propuesta:**
***Artículo 407**. 1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña…*	***Artículo 407**. 1. Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para **obtener el porcentaje de apoyo ciudadano requerido; una vez obtenida la tercera parte de dicho apoyo, percibir recursos para completar las otras dos terceras partes, apertura de cuenta bancaria y protocolización de la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, así como para** sus gastos de campaña…*

3. Otorgar tiempo en medios de comunicación, radio y televisión, de acuerdo con el principio de equidad.

En cuanto se refiere al uso de los medio de comunicación como ya se ha mencionado, también se limita al CI en la utilización de tiempos en radio y televisión. El artículo 41 constitucional, párrafo segundo, base III, mandata la regulación aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones del CI además de observar el derecho de acceso a prerrogativas para participar en las campañas electorales, reglamentación que da el artículo 393, 1, b) de la LGIPE. [247]

[247] **Artículo 393**.1 e) Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de campañas electorales. Restricción que se encuentra plasmada en el artículo 369.1., de la misma ley en los términos siguientes: a partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Aun cuando tiene derecho acceder a prerrogativas para organizar su campaña electoral, se aprecian importantes desventajas frente a las otorgadas a los partidos políticos ya que, el 70% del tiempo está distribuido en razón de la votación obtenida en la elección anterior para diputados, distribuyéndose solamente el 30% de manera igualitaria entre todos los contendientes[248] de las cuales, como lo marca la Constitución hasta una de ellas será asignada a los candidatos independientes en su conjunto. Entonces el CI tendrá acceso a una parte proporcional muy pequeña en relación con lo que cuentan los partidos.

Ante tal panorama, resta pensar en la posibilidad de disminuir el 70 % que se otorga a las fuerzas políticas nacionales en un 50 %, para que el otro 50 % sea distribuido de manera igualitaria entre todos los contendientes. *En un sistema democrático la libertad de expresión es un derecho fundamental un derecho público subjetivo…* según lo refiere Delgado del Rincón:

> "*…y como tal derecho de libertad tiene una dimensión subjetiva, pero también goza de una transcendental dimensión pública e institucional, dada la importancia social y política que, como se ha dicho, tiene para el sistema democrático. Así, desde esta dimensión institucional, la libertad de expresión garantiza un auténtico 'interés constitucional' como es la formación de una opinión pública libre. Pero, además, la libertad de expresión conecta también, desde esa perspectiva institucional, con otro principio clave para el funcionamiento del sistema democrático, que es el pluralismo político…*"[249]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Dice:	**Propuesta:**
Artículo 369*. 1. A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido por medios*	***Artículo 369****. 1. A partir del día siguiente de la fecha en que obtengan la calidad de aspirantes, éstos podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido* ***por la radio y la televisión****, siempre que los*

[248] **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;
[249] Delgado del Rincón, Luis, Op. cit.

diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña. ***Artículo 411**. 1. El Instituto, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, garantizará a los Candidatos Independientes el uso de sus prerrogativas en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir durante las campañas electorales; …* *2. Los Candidatos Independientes sólo tendrán acceso a radio y televisión en campaña electoral.*	*mismos no constituyan actos anticipados de campaña.* ***Artículo 411**. 1. El Instituto, como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, garantizará a los Candidatos Independientes el uso de sus prerrogativas en radio y televisión; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir durante **la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano, así como en** las campañas electorales; …* *2. Los Candidatos Independientes tendrán acceso a radio y televisión **para la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano, así como** en campaña electoral.*

Así, la multicitada reforma-electoral de 2014 al establecer la reglamentación para la participación ciudadana en forma independiente, minimizó la viabilidad efectiva de la CI para acceder al poder público en aspectos tales como; el beneficio de obtener recursos públicos desde la intención de participar; el acceso limitados a los medios de comunicación en razón a la distribución en estos; la no inclusión de fotografía o silueta en la boleta electoral y por supuesto, los umbrales a cumplir con respecto al apoyo ciudadano considerando que dentro del Estado mexicano se ha visto que los partidos pequeños pierden su registro aun contando con una estructura.

CONCLUSIONES

En el proceso de plantear el origen y evolución de la Candidatura Independiente, así como sus repercusiones en el actual sistema electoral en México, se ha realizado una revisión histórica y análisis que ha permitido dar cuenta de una serie de transformaciones, tanto sociales como políticas en la construcción del Estado mexicano. Se han evidenciado las necesidades y exigencias de la sociedad en función de las cuales, en determinados momentos de la historia del sistema político mexicano se ha dado la intención de considerar una aproximación efectiva del ciudadano como parte también del Estado.

Ante ello, es evidente que han sido las coyunturas por las que atraviesa (y ha atravesado) la nación, que surge la necesidad de establecer mecanismos de proximidad por parte del ciudadano en el sistema político mexicano dado que, constitucionalmente se asume debe tender hacia la democracia más allá de comprenderla como la estructura jurídica o régimen político; como un "sistema de vida" según describe el artículo 3º de la Carta Magna citado en el presente trabajo.

Hablar de democracia también precisa, como ya se ha hecho, establecer que si de ella se puede hablar en México, independientemente de lo asentado en el artículo 40 de la Carta Magna ("Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal...") se trata de una pretensión de democracia representativa que, no obstante, bajo el artículo 41 constitucional atribuye a los partidos políticos las facultades como "entidades de interés público" de hacer posible el acceso de los ciudadanos, al ejercicio del poder público.

En la presente investigación se han revisado y analizado diversas etapas de la historia de México, que evidencian una nula participación directa del ciudadano común: cuando se trataba de elecciones indirectas participaban sólo en un primer nivel pero, no eran quienes decidían sobre aquellos que ocuparían los cargos. Luego, antes de que se reconociera la figura de "partido político" ya se participaba bajo agrupaciones que

poseían ideologías diversas entre sí pero que, tampoco no contemplaban al ciudadano común para ocupar cargos públicos. Y qué decir de la calificación de las elecciones; aún con la creación de órganos para dicha función, desde entonces se actúa de manera que la ciudadanía aún sigue sin convencerse de los resultados.

En ese sentido, podemos afirmar que se ha tenido a lo largo de la historia de México un monopolio en la postulación de candidatos a cargos electivos y luego, el desempeño de los partidos políticos deviene ya en una mera franquicia a la que se accede bajo recursos de diversa procedencia y no sólo públicos. Las responsabilidades decretadas constitucionalmente a los funcionarios se ven opacadas por los compromisos entre los partidos y el Estado, de suerte que la democracia representativa no es tal y los preceptos constitucionales, quedan olvidados.

Ante ello, la Candidatura Independiente es necesaria como una alternativa para la participación directa del ciudadano; el presente trabajo nos orienta a pensar que por sí sola la Candidatura Independiente no lo va a empoderar; ante tales circunstancias se considera pertinente encontrar mejoras en la reglamentación para su acceso y otras formas de participación que la reafirme, por lo que se podrían considerar entre otras alternativas, las siguientes:

1. *Gobernanza* con carácter constitucional, para la formación del individuo: El Estado mexicano atraviesa por una crisis de la AE conllevada por una crisis de valores políticos de las élites en el poder; la política en su creación y posterior desarrollo tenía la misión y el objetivo de gestionar la *polis*, en la actualidad la política ha degenerado en un juego de poder. Dicho contexto hace ver necesaria la participación directa del ciudadano en los asuntos del país bajo redes de interacción y ya no solo votando, ahora también directamente compitiendo por un cargo de elección popular. Es necesario pues, también enriquecer la administración pública, lo cual implica la labor de concientizar a todo ciudadano del deber y la responsabilidad, más allá de las obligaciones legales o laborales, de actuar hacia intereses comunes y no particulares.

Así también el presente estudio arroja que se ha dado una gran dependencia y servidumbre por parte de la sociedad hacia los partidos políticos, que por lo general se advierte en los grupos menos favorecidos económica y culturalmente quienes buscan resolver tales necesidades, gracias a los apoyos que supuestamente recibirán de dicho institutos políticos. Pero también, se encuentra que dicha dependencia y servidumbre han ido disminuyendo en los últimos diez años. Es por ello que se debe considerar romper esa servidumbre, definida por el Diccionario Manual de la Lengua Española: *"dependencia excesiva que una persona tiene de un sentimiento o idea, o carga exagerada que le supone depender de otra persona."* Para contrarrestar esos sentimientos se debe conducir a la sociedad hacia una GE con la intención de fortalecer la participación política de la sociedad y consecuentemente la vida democrática del Estado. Aprender que la gobernanza en su significado y alcances tiende a evitar las servidumbres como lo señala la CPEUM en su fracción II, artículo 3º.

Es por ello que, se propone elevar a rango constitucional (en el artículo anteriormente mencionado) el término "gobernanza" como unidad nacional a que se sujete todo gobierno e individuo, encaminada a la formación participativa de la sociedad en el gobierno y no solo como una suma de ideas sino, una idea para construir conciencias participativas y propositivas. La gobernanza no debe ser un concepto sino una realidad.

De modo que, la gobernanza en la educación del ciudadano se constituiría como bien social, una obligación, pero sobre todo como un valor, dado que es necesario coaccionar al ciudadano, concientizarlo e inducirlo hacia el interés por la consolidación de la nación y bajo esa perspectiva bien puede comenzar a participar. Desde las aulas acercar dicho concepto, para la comprensión y arraigo de su significado, así como sus alcances del mismo modo como se ejercita la democracia que más allá de un sistema legal o político, sea una forma de vida; que permita la construcción de actitudes responsables en lo personal como en lo colectivo lo que redundará en el futuro, en una participación ciudadana por obligación no solo legal sino y, sobre todo moral, por lo que la formación del individuo es de suma importancia y la gobernanza bien puede enriquecerla.

2. La construcción de una ciudadanía y una ciudadanización de la política: En esa posibilidad de participación de todos y no solo del gobierno, los ciudadanos dentro de sus intereses legítimos podrán acceder a la participación política, votando libremente, integrándose o no a grupos sociales de representación, o más aún, como candidatos independientes para ser votados.

Es necesario comenzar a considerar que, no solo hay derechos como el votar y ser votado, y que existe el medio legal para hacerlos valer tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente la LGIPE. A los derechos siguen las obligaciones, el deber, y el deber de todo ciudadano es hacer valer la norma, y a ésta sumar la exigencia moral, el deber y responsabilidad también morales: el ciudadano debe participar en la construcción del Estado de derecho en el país, de ir además tras una democracia en la que realmente se vea representado.

A lo anterior, debe reconocerse que, no todo ciudadano se da cuenta y/o tampoco tiene interés por su participación directa en la política; es por ello que se debe ayudar para salir de esa "minoría de edad"; coaccionando a que se involucre con la vida política del país porque es un derecho constitucional, un deber legal pero sobre todo, un deber moral, y en ese sentido resulta pertinente la construcción de la ciudadanía mediante imperativos que, a base de la costumbre se conviertan en principios universales que otorguen un sentido de pertenencia a los ciudadanos. De ahí la importancia de reconocer a rango constitucional el término de gobernanza.

3. *Expropiar la política* mediante la Candidatura Independiente: La hipótesis de la presente investigación ha sido identificar las posibilidades del ciudadano mexicano de participar en forma independiente en los cargos de elección popular; en la actualidad éste ya se está dando cuenta de que los partidos políticos no son un reflejo fiel de sus necesidades pues un cargo de representación popular implica a todo el pueblo y no solo al partido o a los grupos adheridos al mismo.

La CI es un paso que, si bien como ya se ha analizado es difícil de concretar, se trata de un paso necesario para que la sociedad conozca la existencia de otras alternativas de participación política; que corresponde al ciudadano desafecto de los partidos políticos el rehacer el SPM con su participación, desde el ejercicio del voto, el compromiso y responsabilidad de tomar parte en la vida política no sólo adhiriéndose a grupos que, mediante un partido político propongan necesidades que decanten en políticas públicas sino también, de modo independiente, con absoluta responsabilidad y deber moral, hacer valer su participación dentro de lo que llamamos Estado democrático.

4. Adecuación del marco normativo: Revisar la legislación secundaria al respecto de dicha figura política permite evidenciar que, la partidocracia aún perdura pues incluso es más viable conformar un partido político que solicitar registro como CI; las entidades de interés público tienen la posibilidad de obtener curules en las cámaras por principio de mayoría relativa y representación proporcional, éste último no contemplado para los independientes.

Se han hecho ya las propuestas puntuales acerca de la modificación a la normatividad, especialmente porque con ellas se vería beneficiada su viabilidad y sobre todo, para que efectivamente se de una equidad con respecto a los demás participantes en la contienda electoral. De no ser así, nos encontraríamos ante la imposibilidad practica de dicha figura; de hecho, como ya se ha mencionado, resulta más factible la conformación de un partido político que el emprender el camino hacia el proceso electoral sin auspicio excepto el que se logre una vez obtenido el registro como CI, sin considerar las erogaciones tan solo por manifestar la intención de participación.

5. Candidaturas por *Insaculación de Ciudadanos Inscritos en el Padrón Electoral, a Cargos de Elección Popular:* El contexto actual hace cada vez más evidente el rechazo del ciudadano hacia los partidos políticos, y si bien ya se ha legislado y concedido la Candidatura Independiente, la realidad es que, el ciudadano común no

está enterado, de ahí la necesidad de una concientización y hasta de ser necesario, una coacción para que se vincule con la vida política.

Se puede aseverar que vivimos una época de crisis, sin embargo, crisis siempre han existido en la historia de la humanidad; la crisis de nuestra época, la crisis de México en el aspecto político es más de índole moral: un Estado en crisis moral que debe preocupar aún más que la crisis económica. Recordemos que, por ejemplo, el filósofo Kant en 1789 ya avizoraba la crisis de su época; la negación de los ciudadanos de salir de su "minoría de edad", por pereza o por cobardía. Hoy vemos aún bajo otro contexto, que el ciudadano mexicano no solo no quiere salir de su "minoría de edad", no se le permite hacerlo; el entorno político y social lo ha conducido a permanecer ajeno a la construcción del Estado.

Pero, y siguiendo con la idea de Kant de que es necesario no solo el imperativo categórico (el deber moral del ciudadano de ser parte de la política, expropiarla y formarse un sentido de pertenencia hacia ella) sino también, el imperativo hipotético; la coacción y de ahí precisamente la propuesta de insaculación, es decir, se requiere de la figura del maestro, del tutor (Estado-gobierno) aquel que encamine al ciudadano a darse cuenta por sí mismo de su capacidad de razón y hacer uso de ella; de la misma forma que el filósofo Platón en el "mito de la caverna" precisaba que, el papel del filósofo es como el del prisionero que logra arrancarse las cadenas de la ignorancia, salir de la oscuridad y más aún, regresar para hacerles ver a los demás que la realidad es distinta a como se les ha hecho creer por mucho tiempo.

Que la Candidatura por insaculación adquiera rango constitucional permitiría ofrecer otra alternativa de participación política pero sobre todo, enriquecería el proceso de expropiación de la misma a la par de la construcción de una ciudadanía consciente y responsable de sus derechos y obligaciones legales, lo mismo que su deber moral hacia la conformación de un Estado democrático. Además, el mismo ejercicio de la función pública permite el apoyo de asesores por lo que, en caso de que un ciudadano con un nivel escolar bajo sea candidato por insaculación, y llegara al cargo estaría

asesorado por un conocedor de la disciplina sin vínculo con partidos políticos, pues de lo que se trata es de ofrecer una alternativa diversa a aquella con respecto al actuar en la política.

Por todo lo anteriormente expuesto, y para dar peso argumentativo a las propuestas que surgen del trabajo de investigación presente, resulta valioso el referente filosófico. No solo está la ley escrita y que obliga sino también, la reflexión acerca de por qué se deben cumplir las leyes, por qué el ciudadano debe participar en la política. Por ello es que para dar peso teórico a dicha argumentación resulta oportuno recuperar la "Fundamentación a la metafísica de las costumbres" del filósofo alemán tantas veces citado en la presente investigación, Immanuel Kant ya que en ella da cuenta de lo necesaria que es una "buena voluntad", construida y enriquecida por la razón pero, no sólo desde la experiencia sino además desde la crítica de una razón a priori, es decir, libre de experiencias y prejuicios que, precisamente por ello se pueda llegar a realizar una acción por deber; por ser un bien en sí y no porque se persiga un efecto a partir de dicho actuar.

Es decir, no solo la obediencia a una ley, el derecho a votar y ser votado, especialmente bajo la figura jurídica de la CI así como por la vía de la insaculación; la obligación de tomar parte de la política, de expropiar la política del SPM que ha restringido la participación directa del ciudadano común y sin respaldo de asociación, grupo o partido político alguno. La buena voluntad que entonces se debe arraigar en el ciudadano mexicano es, esa buena voluntad que para Kant era como "una joya que brilla por sí misma", y entonces el ciudadano que acceda a la arena política lo haga no para vivir de ella sino que la política en sí es su deber.

Se trata pues, de enriquecer en el ciudadano mexicano una buena voluntad, no con intenciones ni pretensiones egoístas, por inclinación personal sino por deber ya que, aunque en todos los hombres existe una inclinación por alcanzar la felicidad, que ese actuar se erija como una máxima universal como conocimiento moral de toda razón común del hombre, no solo del "ilustrado" y en ello radica precisamente su valor moral:

que nuestras acciones sean en función del respeto que se tiene a una ley, no por sus implicaciones sino por el hecho de ser un deber que atañe a todo hombre, al común y al letrado de modo que, la ley sea el sustento de la voluntad, y esa voluntad es apropiarse lo que le corresponde; la política.

BIBLIOGRAFÍA

Primarias:

Fuentes directas.

1. Bases de Tacubaya, 1841
2. Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843
3. Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores, 1850
4. Bases para las Elecciones, 1823
5. Código Federal Electoral de 1986
6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE, 1990)
7. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales, Tomo II, 2008
8. Constitución del Régimen Centralista, 1836
9. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824
10. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857
11. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente 7 de julio de 2014
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ordenamientos Electorales, Tomo, 1, Instituto Federal Electoral. 2008
13. Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812
14. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobado en la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, 1948.
15. Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas
16. *El Derecho de Ser Votado y los Candidatos Independientes. Caso Michoacán.* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002
17. Ley de Convocatoria Electoral, 1822
18. Ley de Ayuntamientos y Ley de Elecciones de los Supremos Poderes, 1849

19. Ley Electoral de 1901
20. Ley Electoral de 1917
21. Ley Electoral de 1951
22. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales (LFOPPE, 1977)
23. Ley Federal Electoral de 1973
24. Ley Federal Electoral de 1986
25. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE, 2014)
26. Ley General de Partidos Políticos. 2014
27. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014
28. Ley Orgánica Electoral, 1857
29. Ley para las Elecciones de los Poderes Federales de 1918
30. Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y miembros de las Juntas Departamentales, 1836
31. Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, 1847
32. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asamblea General, aprobada el 16 de diciembre de 1966
33. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822

Secundarias:

1. Abundis Luna, Francisco. *Decisión ciudadana, reglas del juego, candidatos y perspectivas,* Rayuela, México, 1994
2. Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*. México, F.C.E. 2008, p. 38.
3. Alcántara Sáez, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina. México, los Países del Caribe y América Central*, Vol. LI, ED. Tecnos, Madrid, 1990
4. Alejandro Quiroz, María de Jesús. *Fortalecimiento de la responsabilidad del ciudadano ante las instancias electorales. El desempeño de los consejeros locales y distritales en la construcción de la gobernabilidad participativa.* Tesis doctoral, INAP, México, 2013
5. Arreola, Ayala Álvaro*. La justicia electoral en México: breve recuento histórico,* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008

6. ---------- “Estudio introductorio. El México electoral de 1911*”,* en *La Ley Electoral de 1911: un instrumento revolucionario*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2012

7. Baca Olamendi, Laura. *Diálogo y Democracia*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 13, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, 1996

8. Baena Paz, Guillermina. *“*El Futuro de la Administración Pública Federal en México*”,* en *Revista IAPEM*, México, mayo-agosto, 2012

9. Barrientos del Monte, Fernando. *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina*, INAP, 2011, pp. 21-24 noviembre 2011

10. Becerra Laguna, Ricardo et al. *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas,* Cal y Arena, México, 2000

11. Bobbio Caviglia, Norberto. *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986

12. Cahnes Nieto, José. “Administración dictatorial”, en *Revista de Administración Pública,* no.3, enero-marzo, 1983, INAP, México

13. Cansino Ortiz, César. *Democratización y Liberación*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 14, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, 1997

14. Carrillo Castro, Alejandro y Campero Cárdenas, Gildardo. “La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos”, en *Revista de Administración Pública*, INAP, México, enero-abril 2004, Vol. XXXIX, Núm. 1

15. Castelazo De los Ángeles, José Rafael. “Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, en *Revista INAP*, México, Vol. XXXIX, No. 1, enero-abril, 2004

16. Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A. C, México, 1996

17. Castillo Vaquera, Jorge G. *Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*, El Colegio mexiquense, México, 2013

18. Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México,* Ediciones Era, México, 2003
19. Cossío Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano,* Ediciones Joaquín Mortiz, México, 1973
20. Chávez Orozco, Luis. *Historia de México*. *Apéndice sobre historia económica y diplomática de México*, Editorial Patria, México, 1947
21. Dahl, Robert A. *La Democracia: Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999
22. De la Vega García, Pedro. "Estado social y estado de partidos. La problemática de la legitimidad", en *Problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, UNAM-IIJ, México, 1994
23. Delgado, Jaime. *La Monarquía en México (1845-1847),* Porrúa, México, 1990
24. Delgado Ramírez, Jorge. "Instituto Federal Electoral, Educación Cívica y Participación Ciudadana", en *Revista Estudios Políticos,* No. 5, oct-dic 1994, FCP y S-UNAM
25. Dublán Fernández de Varela, Manuel y Lozano, José María. *Legislación Mexicana*, Editorial El Colegio de México A. C, 2005
26. Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. 6ª ed. Ariel, Barcelona, 1988
27. García Figueroa, Alfonso. *Interpretación conforme a la Constitución. Antinomias y Lagunas: Caso Hank Rohn.* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009
28. García Roca, Javier F. *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, Madrid, 1987
29. González de la Garza, Mauricio*. Última Llamada*, Edamex, México, 1981
30. González Casanova, Pablo, *La Democracia en México,* Ediciones Era, México, 2003
31. González y González, Luis. "El liberalismo triunfante", en *Historia general de México (897-1015)*. El Colegio de México/Harla, México, 1988
32. Granados Chapa, Miguel Ángel. *Votar para qué*, México, Océano, 1985

33. Guerrero Orozco, Omar. *La administración pública del estado capitalista,* Colección Fontamara, México, 2002

34. Gutiérrez, Diego Hernán. “Construcción de Consensos Políticos entre los Estados Nacional, Provincial y Municipal y el Sindicato”, en *Revista INAP,* Volumen XXXIX, No. 1, 2004, p.445

35. Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer y Mustillo, Thomas M. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea”. En, América Latina Hoy, No. 51, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, pp.15-40

36. Hernández Olmos, Mariana. *La importancia de las candidaturas independientes,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación, No. 12, México, 2012

37. *Historia Parlamentaria Mexicana. Crónicas I*, Mayo-Octubre de 1823, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1983

38. Jellinek, Georg, Boutmy, E., Doumergue, E., Posada, A. *Orígenes de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,* Editora Nacional, Madrid, 1984

39. *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas 25 julio de 2001

40. López Portillo, José. “Exposición de Motivos a la Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales”, en *Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, junio de 1978

41. López Portillo y Rojas, José. *Francisco I. Madero,* PRI-Comité Ejecutivo Nacional, Comisión Nacional Editorial, 1976

42. Martínez Gil, José de Jesús. *Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México,* Porrúa, México, 1992, pp. 521

43. Mayntz, Renate. “Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza”, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) Instituto de Administración Pública, colección Estudios Gobernanza, Madrid, 2005

44. Merino, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4, Instituto Federal Electoral, México, 2001

45. Palomar de Miguel, Juan. *Diccionario para juristas,* Vol. I, A-I, Porrúa, México, 2000

46. Pardo López, María del Carmen et al. *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004
47. Peters, Guy B. y Pierre John. "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) Instituto de Administración Pública, colección Estudios Gobernanza, Madrid, 2005
48. Peters, Guy. "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, No. 182, vol. XLV, núm. 4, 2005
49. ---------- "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) Instituto de Administración Pública, colección Estudios Gobernanza, Madrid, 2005
50. Ponce Alcocer, María Eugenia. "Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México", en *De la República restaurada al México de la alternancia*. 1867-2006, Coord. Georgette José, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2012
51. Prats Catalá, Joan. "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", en *Instituciones y Desarrollo,* No.10, Barcelona, 2000
52. ---------- "La importancia de la Gobernabilidad Democrática en América Latina y en México", en *Prospectiva*, Política Nueva, A.C., México, No. 19, noviembre de 2001
53. Przeworski Carroll, Adam. "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Elster, John y Slagstad, Rune (eds) *Constitucionalism and Democracy,* Cambridge University Press, Cambridge, 1985
54. Rhodes, Roderick Arthur William. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) Instituto de Administración Pública, colección Estudios Gobernanza, Madrid, 2005
55. Salazar Carrión, Luis y Woldenberg Karakowski, José. *Principios y Valores de la Democracia*, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No.1, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral, 1993
56. Sartori, Giovanni*. Qué es la democracia,* Taurus, México, 2004

57. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo: doctrina, legislación y jurisprudencia. Primer curso,* Porrúa, México, 2001
58. Soto Estrada, Miguel. *La conspiración monárquica en México 1845-1846*, deOSA, México, 1988
59. Tena Ramírez, Felipe. *Leyes fundamentales de México*, 1808-1992, Porrúa, México, 1992
60. Uvalle Berrones, Ricardo. *La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública*, IAPEM, México, 2005
61. Valdés Zurita, Leonardo. *Sistemas electorales y de partidos,* Instituto Federal Electoral, México, 2001
62. Vázquez Vera, Josefina (coord.) *Planes en la Nación Mexicana*, El Colegio de México-Senado de la República, libro cuatro: 1841-1854, México, 1987
63. Woldenberg Karakowsky, José. *La construcción de la democracia,* Plaza & Janés, México, 2002
64*. 200 años de Administración Pública en México*, Tomo IV. Génesis y evolución del federalismo en México, INAP, México, 2013

Bibliografía Complementaria:

1. Abendrot, Wolfgang y Lenk, Kurt. *Introducción a la Ciencia Política,* Anagrama, Barcelona, 1971, pp. 247-279
2. Aguilera Hintelholher, Rina M. "Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna", en *Revista INAP,* 2012, pp. 58-60,141-142 y 157-158
3. Aristóteles. *Política,* Traduc. Carlos García Gual y Aurelio Pérez Jiménez, Alianza Editorial, Madrid, 1986
4. Bardhan, Pranab. "Democracia local y gobernanza", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 16, Instituto Internacional de Governabilitat de Cataluña, 2004.
5. Blanco, Ismael y Gòma, Ricard. "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, volumen XII, no. 1, 2003
6. Bobbio Caviglia, Norberto. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México. 1981

7. ---------- *La Regla de la Mayoría: Limites y Aporías*, Ágora, México, 1998
8. ---------- *La duda y la razón,* 1ra. Edición, México, 2008, pp. 45-48 y 143-148
9. García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho,* Porrúa, México, 1996
10. Godio, Julio. "Para un nuevo Contrato Social", en *Revista Escenarios*, año 2, No. 2002
11. Hegel, G. W.F. *Enciclopedia de las ciencias filosóficas,* II, Traduc. Ramón Valls Plana, Alianza Editorial, Madrid, 1997
12. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*, Traduc. Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981
13. Kant Reuter, Immanuel, "¿Qué es la Ilustración? (1784)*",* en *Filosofía de la Historia*, pról., y traduc. Eugenio Ímaz, Fondo de Cultura Económica, México, 2ª ed., 1979. p. 25
14. ---------- *Crítica de la Razón Práctica,* trad., Roberto R. Aramayo, Alianza Editorial, Madrid, 2000
15. ---------- *Fundamentación a la metafísica de las costumbres,* Traduc. Guadalupe Velázquez, Grupo Editorial Tomo, México, 2010
16. Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Traduc. Eduardo García Máynez, Textos universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, 1983, pp 174-176 y 335-360
17. Kooiman, Jan. "Gobernar en gobernanza", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) Instituto de Administración Pública, colección Estudios Gobernanza, Madrid, 2005
18. Krieger, Peter. *"La deconstrucción de Jacques Derridá (1930-2004)"* en, *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas,* Universidad Nacional Autónoma de México, No. 84, 2004
19. Márquez Rábago, Sergio R. *Atributos y reformabilidad de la Constitución Mexicana de 1917,* Tesis doctoral, Universidad nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, División de estudios de Posgrado, México, 2000
20. Merello Arecco, Ítalo. "Quod omnes tangit. Una aproximación al estado del tema", en *Revista de Estudios Jurídicos,* Pontificia Universidad Católica de Valparaiso, XXVII, 2005

21. North, Douglass Cecil. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico,* Fondo de Cultura Económica, México, 1993

22. Picado León, Hugo. “Diseño y Transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en *América Latina Hoy*, No.51, 2009, pp. 95-116

23. Platón. *“Fedón”*, en *Diálogos,* T.III, Traduc. Carlos García Gual, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2000

24. ---------, *“La República”*, en *Diálogos,* T. IV, Traduc. Carlos García Gual, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2000

25. Popper Schiff, Karl Raimund. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 1991

26. Rousseau, Jean Jacques. *El contrato social,* Traduc. María José Villaverde, Altaya, Barcelona, 1993

27. Ruiz Valerio, José. “La administración electoral en América Latina: un estudio comparado en los cuatro países federales de la región”, en *Apuntes electorales.* Revista del Instituto Electoral del Estado de México, año VIII, No. 37, julio-septiembre, 2009

28. Sartori, Giovanni. *Elementos de la Teoría Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992, cap. 10

29. Scharpf, Fritz Wilhelm. “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa”, en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.) Instituto de Administración Pública, colección Estudios Gobernanza, Madrid, 2005

30. Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia,* Aguilar, Madrid, 1971

31. Solana Dueso, José. *El camino del Ágora. Filosofía política de Protágoras de Abdera,* LOGI, Zaragoza, España, 2000

32. Stein, Peter G. *El Derecho Romano en la Historia de Europa,* Siglo Veintiuno de España, Editores, 1999

33. Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América,* Traduc. Luis R. Cuellar, Fondo de Cultura Económica, México, Duodécima reimpresión, 2002

34. Torres Bodet, Jaime. *Discursos 1941-1964,* Porrúa, México

35. Xirau Subías, Ramón. *Introducción a la historia de la filosofía,* Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios, México, 2010

36. Yehezkel, Dror. *La capacidad de gobernar*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999

Bibliografía de páginas electrónicas:

1**.** Alarcón Olguín, Víctor. "Candidaturas Independientes", en Revista electrónica Historia y Política. Información sobre México, José Herrera Peña editor, México, 2004. En, http://www.jherrerapena.tripod.com/bases/bases.html Consultada en octubre de 2013

2. Aragón-Navarro, Carlos. *La partidocracia, Un Diagnóstico certero para el México de principios del Siglo XXI,* Blog "Elementos de Derecho Constitucional", martes 22 de enero de 2008. En, http://maestriaenderecho.blogspot.com/2008/01/partidocracia.html Consultada en octubre de 2013

3. Astudillo, Cesar. *La inconstitucionalidad por omisión*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. www.juridicas.unam.mx Consultada en febrero de 2014

4. Carbonell Sánchez, Miguel. "Participación Política y Candidaturas Independientes", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral,* No. 1, enero-junio, 2012. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En, http://www.juridicas.unam.mx/revista/pdf/Derecho Electoral/1/esj/esj12.pdf Archivo PDF Consultada en marzo de 2013

5. Centelles, Joseph. "Gobernanza para gobernar la ciudad sin fronteras", en *Gobernanza*, *Revista Internacional para el desarrollo humano*, edición 46. En, http://www.iigov.org/gbz Consultada en diciembre de 2012

6. Cisneros Farías, German. "Antinomias y Lagunas Constitucionales. Caso México", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Cuestiones Constitucionales, *www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/8/ard/ard2.html* Consultada en febrero de 2014

7. Colomer, Josep. "Reflexiones sobre la reforma política en México", en *Este país*. Tendencias y opiniones, No. 137, agosto de 2002. En, http://estepais.com/site/category/ep/?n=137 Consultado en enero de 2013

8. Córdoba Avelar, Enrique. “Análisis: las candidaturas independientes a nivel mundial”. En, http://www.adnpolitico.com Consultada en enero de 2013

9. Closa Montero, Carlos. “El Libro Blanco sobre la Gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos,* No. 119, enero-marzo 2003. En, http://cor.europa.eu/activities/governance Consultada en diciembre de 2012

10. Chiarberge, Riccardo. “Un Tiranno chiamato Partitocrazia”, *Corriere de la Sera,* 15 ottobre 1992. En, http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tirano-chiamato-partitocrazia Consultada en octubre de 2013

11. Delgado del Rincón, Luis. *El principio de equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral.* En, http://portales.te.com.mx Consultada en diciembre de 2014

12. González Oropeza, Manuel. “Las candidaturas independientes”*, Este País, Tendencias y opiniones,* marzo, 2010. En, http://www.estepais.com/wp-content/2010/03/10_reforma_oropeza.pdf Archivo PDF Consultada en noviembre de 2013

13. ---------- “Candidaturas Independientes”*, Ensayos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp.44-45. En, http://www.jurídicas.unam.mx Consultada en diciembre de 2013

14. Hernández, María del Pilar. *El tribunal electoral y el Juicio para la protección de los Derechos Político-Electorales.* Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En, http://www.juridicas.unam.mx Consultada en diciembre de 2014

15. Infante, José María. “Elecciones en México: restricciones, fraudes y conflictos”, en *CONfines,* México, agosto-diciembre, 2005. http://www.confines.mty.itesm.mx/articulos2/InfanteJM.pdf Archivo PDF Consultada en marzo de 2013

16. *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), www.vanderbilt.edu/lapop Consultada el 2 de abril de 2015

17. Nohlen, D. “Fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma institucional en América Latina: Diez conclusiones. En,

www.nohlen.uni.hd.de/es/publicaciones.htmiwww.nohlen.uni.hd.de/es/publicaciones.htmiwww.nohlen.uni.hd.de/es/publicaciones.htmi

18. ---------- *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina Contemporánea. Electoral governance matters: explaining the quality of elections in Latin America.* En, http://www.biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17782 Consultada en diciembre de 2012

19. Ojesto Martínez, José Fernando. *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.* Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En, http://www.juridicas.unam.mx Consultada en diciembre de 2014

20. Pacheco Colín, Ricardo. "Zúñiga y Miranda. Presidente Legítimo", *El Economista,* 30 de julio de 2012. En, http://eleconomista.com.mx/entretenimiento/2012/07/30/zuñiga-miranda-presidente-legitimo Consultada en noviembre de 2012

21. Prats, Joan (2005), "Pero ¿Qué es la gobernanza?", en *Gobernanza*, *Revista Internacional para el desarrollo humano*, edición 17. En, http://www.iigov.org Consultada en enero de 2013

22. Rendón Corona, Armando. "Los principios constitucionales de representación de mayoría y de representación proporcional en la Cámara de Diputados." *Revista Polis*, No. 96, Vol. Uno, UAM, 1996. En, http://jurídicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=polis Consultada en diciembre de 2014

23. Sordo Cedeño, Reynaldo. *Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México*, ITAM. En, http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2289/37.pdf. Archivo PDF Consultada en mayo de 2013

24. Valdez Zamudio, Olivia Yanely. *Regulación Jurídica de las Candidaturas en México.* En, http://te.gob.mx/Archivos/RRegulacion-Candidaturas-Independientes Consultada en diciembre de 2014

25. Vázquez, Beatriz, *Panorama General de las Candidaturas Independientes*,http://www.contorno.org.mx/pdfs_reporte/julio09/BVG_Candidaturas_Independientes_junio_09 Consultada en marzo de 2013

26. Ventura, Avida. “Elecciones en México, dos siglos de voto”, en *El universal,* México, domingo 1 de julio de 2012. En, http://www.eluniversal.com.mx/cultura/69184.html Consultada en diciembre de 2012
27. World Bank, http://wbi.worldbank.org Consultada en noviembre de 2012