
LA NO ACEPTACIÓN PARA EJERCER EL DERECHO DE LIBRE PENSAMIENTO, LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y EL DERECHO DE SER VOTADO

*Manuel GUILLÉN MONZÓN**

SUMARIO: I. Introducción; II. Derecho al voto; III. Bases constitucionales; IV. Instrumentos internacionales; V. Atribución del legislador; VI. Normativa en Michoacán.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de agosto de 2001 su servidor, Manuel Guillén Monzón, acudió ante el Instituto Electoral de Michoacán, a solicitar mi registro como candidato independiente a la gubernatura del estado de Michoacán, México; dicho registro me fue negado, por lo que acudí y presenté escrito al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la finalidad de solicitar la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Dicho órgano jurisdiccional de la federación resolvió en decir que no me asistía la razón y, por ende, el negarme el registro por parte del Instituto Electoral de Michoacán era procedente.

Para llegar a la resolución que eran infundados los agravios que señalé por no haberse otorgado el registro de candidato, la

* Experiencia laboral: 15 años en el Banco Nacional de México, alcanzó la Dirección Nacional de Prestaciones Sociales. Empresario en la industria restaurantera hasta ocupar la presidencia de la delegación Michoacán de la Canirac. Empresario en la rama de la industria textil, asumió la presidencia de la delegación Puruándiro de la Canaco.

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó un estudio muy minucioso, acucioso de esmerada investigación documental, acudiendo a la legislación electoral de otros países tales como España, Perú, Chile, El Salvador, Guatemala, Argentina, Honduras, Venezuela, también analizó preceptos de la legislación electoral mexicana de los años 1918, 1977, 1996, teorías académicas de prestigiados autores tales como Maurice Duverger, Francisco Rubio Llorente, Manuel Aragón, Giovanni Sartori, Dieter Nohlen, y para interpretar adecuadamente el significado de las palabras consultó el *Diccionario de la Real Academia Española*, de esa investigación que se encuentra en su resolución SUP-JDC-037/2001, retomaré algunas citas en su parte que interesan.

Dividido su estudio en cinco apartados:

I. El derecho político-electoral ciudadano a ser votado no es absoluto sino que se trata de un derecho fundamental de base o consagración constitucional y configuración legal, por lo que el legislador ordinario tiene la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley.

II. Respecto a la facultad del legislador ordinario debe ajustarse a las bases constitucionales correspondientes, con el objeto de determinar si la propia Constitución federal establece o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin ser postulado por partido político alguno, o bien, si la regulación de esto es una atribución del legislador ordinario.

III. Respecto de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México, donde se esclarece si es o no un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente sin necesidad de ser postulado por partido político alguno.

IV. Subrayar la atribución del legislador ordinario para delimitar el derecho de ser votado y que se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

V. Donde se analiza el caso específico, la norma legal electoral del estado de Michoacán, México.

II. DERECHO AL VOTO

Respecto al primer apartado los magistrados del Tribunal Electoral señalan:

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado para todos los cargos de elección popular (tanto federales como locales) se encuentra consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley, la cual debe ajustarse a las bases previstas en la propia Constitución, respetando cabalmente su contenido esencial, armonizándolo con otros derechos fundamentales de igual jerarquía y salvaguardando los principios, fines y valores constitucionales involucrados.

El derecho político-electoral del ciudadano a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal en cuanto a que deben establecerse en la ley las calidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) para su ejercicio por parte de los ciudadanos.

Para que un ciudadano esté en posibilidad jurídica de ejercer el derecho fundamental de ser votado, es preciso que se cumplan las “calidades”, formas específicas para tener derecho que al efecto establezcan en las leyes aplicables.

Por lo que el legislador ordinario, dentro del ámbito competencial delimitado por la propia Constitución mexicana, tiene dentro de los límites que le impone la de la configuración legislativa de los derechos fundamentales, la potestad de regular el ejercicio de los mismos, estableciendo los requisitos que juzgue necesarios, en atención a las particularidades del desarrollo político y social.

Es indubitable que esa prerrogativa o derecho político del ciudadano, se traduce en una facultad cuya realización o materialización está sujeta a condiciones de igualdad.

III. BASES CONSTITUCIONALES

La Sala Superior electoral, estima, que en esta materia, una de las bases constitucionales más importantes es el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos. Manuel Guillén Monzón, a quien no se le otorgó el registro como candidato inde-

pendiente a la gubernatura del estado de Michoacán, México, no me siento capaz de debilitar a partido político alguno y menos aún a todos ellos.

Por otra parte, el Tribunal señala que no obstante la capital importancia que prevé el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos y la necesaria intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, es pertinente señalar que ninguna disposición constitucional ni la interpretación sistemática o funcional del conjunto de preceptos constitucionales aplicables, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni mucho menos, que al efecto estén prohibidas las candidaturas independientes o no partidistas.

El hecho de que la postulación de candidatos se encuentre dentro de los fines de los partidos políticos, solo constituye la expresión de ese hecho.

Los procesos electorales no están reservados solo a los partidos políticos en cuanto a la presentación de propuestas y candidatos, los partidos políticos no son solo ellos quienes hagan propuesta sobre el desarrollo del país; son los ciudadanos quienes somos los representantes populares, ni los partidos políticos tienen por qué acaparar a las personas, en este caso a los candidatos a puestos de elección popular. Por lo que se debe legislar y reglamentar el acceso de los ciudadanos a la representación popular.

Nuestro actual sistema jurídico–electoral va en contra de nuestros derechos fundamentales de libre asociación, ya que no podemos ser candidatos independientes, porque solo los partidos políticos pueden registrar candidatos, atenta contra el derecho fundamental de libertad de ideas, porque para ser candidatos debemos acogernos a los postulados y principios de un partido político, nuestro actual sistema electoral subordina los derechos fundamentales de todo ciudadano, al interés de los partidos políticos.

Es urgente que para que se cumpla el precepto, de que dentro del pluripartidismo, todos los ciudadanos, con derecho constitucional, puedan votar y ser votados para los cargos de elección popular, el legislador establezca los lineamientos necesarios para las candidaturas independientes.

Toda vez que el Tribunal Electoral en este apartado concluye: la Constitución federal no establece en forma expresa y clara el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular y que es competencia del legislador ordinario regular a través de una ley las calidades, condiciones, circunstancias y requisitos del derecho político-electoral de los ciudadanos de ser votados.

IV. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Respecto al tercer apartado (III) referente a instrumentos internacionales, el Tribunal Electoral menciona:

Los derechos de participación política del ciudadano de ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad.

Advirtiendo que el derecho de ser votado y de acceso a las funciones públicas del país está sujeto al desarrollo legal que efectúe el órgano legislativo, aunque con la limitación de que dichas prescripciones legales, al final de cuentas sean conforme a los derechos, exigencias colectivas y necesidades imperantes en una sociedad democrática.

Algunas de las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México 1998” (CIDH):

445. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una obligación y un derecho de los ciudadanos mexicanos, el votar y ser votado. También señala cuáles son los requisitos que los ciudadanos deben cubrir para aspirar a algún puesto de representación popular. Entre estos, no figura el de ser postulado por algún partido político. Sin embargo la ley reglamentaria, es decir el Cofipe, señala en su artículo 175, inciso 1, que “... corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

446. En estos términos, toda candidatura independiente es invalidada desde un principio. Hasta ahora no ha sido posible encontrar en México una fórmula que garantice la estabilidad y consolidación del sistema de partidos, que resulte compatible con la garantía constitucional que tienen los ciudadanos para ser votados para cargos de elección popular, sin tener que hacerlo obligadamente bajo las siglas de algún partido político.

Recomendaciones

501. En virtud del análisis precedente, la CIDH formula al Estado mexicano las siguientes recomendaciones:

502. Que adopte las medidas necesarias para que la reglamentación del derecho de votar y ser votado, contemple el acceso más amplio y participativo posible de los candidatos al proceso electoral, como elemento para la consolidación de la democracia.

A este respecto los comentarios son de ustedes.

V. ATRIBUCIÓN DEL LEGISLADOR

Respecto al cuarto apartado referente a las delimitaciones al derecho de ser votado y la atribución del legislador ordinario se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos.

El Tribunal Electoral reitera que los derechos político-electorales de votar y ser votado, lo mismo que cualquier otro derecho fundamental, no son absolutos ni ilimitados, sino que tienen límites que deben ser determinados de manera razonable, justificada y proporcional por la autoridad competente, en correspondencia con la realidad específica en la que los referidos derechos deberán tener vigencia.

Los derechos político-electorales de votar y ser votado son derechos de delimitación legal, porque su extensión no está determinada definitivamente por su mera enunciación en la Constitución mexicana o en los tratados internacionales, sino que requieren ser precisados por el legislador a través de la ley. Se requiere que las leyes establezcan los límites concretos de los citados derechos fun-

damentales (votar y ser votado), así como las calidades, los términos y modalidades bajo las cuales serán ejercidos.

Para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado, se requiere no solo que la Constitución y los tratados internacionales los enuncien o prevean genéricamente, sino que además el legislador (o eventualmente el juez constitucional ante el vacío de normas legales aplicables) los delimite para posibilitar su ejercicio.

Así, la configuración legal del derecho político-electoral de ser votado implica:

- a) Establecer los procedimientos a través de los cuales el derecho a ser votado será ejercido, así como estructurar y dotar de atribuciones a las instituciones o autoridades que garanticen que tales procedimientos efectivamente estén disponibles y sean accesibles;
- b) Armonizar entre sí al referido derecho político-electoral con otros derechos políticos y a estos con los demás derechos fundamentales, delimitando para el sufragio la extensión más amplia posible de libertad e igualdad en su ejercicio, pero sin que esto se traduzca en negar de manera injustificada, irrazonable o desproporcionada, la realización de otro derecho fundamental o principio constitucional, y
- c) Salvaguardar otros bienes, principios, fines o valores constitucionales, como podrían ser la democracia representativa, la celebración de elecciones libres y auténticas, el fortalecimiento y preservación de un sistema plural de partidos políticos, así como los principios de certeza y objetividad que deben orientar la función estatal electoral.

VI. NORMATIVA EN MICHOACÁN

En el último de sus apartados el Tribunal Electoral, respecto al caso concreto del estado de Michoacán, México, al negarme el registro como candidato independiente, por parte del Instituto Electoral de Michoacán señala:

“La normativa electoral local del estado de Michoacán por el que se negó el registro como candidato independiente a gobernador, a excepción

del artículo 34 fracción IV del Código Electoral del Estado de Michoacán, no son las causas eficientes y determinantes para no aprobar y negar el registro solicitado puesto que además de aquella que se exceptuó, ya que es el órgano legislativo del Estado de Michoacán el competente para determinar la configuración legal o, dicho en otros términos, regular a través de una ley el derecho fundamental para poder ser votado en un cargo de elección popular, entonces, debe concluirse que formalmente era el Constituyente permanente local o el Congreso del Estado de Michoacán, a quien le corresponde prefigurar los contornos o alcances jurídicos del derecho político de ser votado.”

Ya en la resolución de los magistrados electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, encontramos lo siguiente:

“Si la legislación michoacana adoptó un régimen monopólico de los partidos políticos, para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, aunque no la haya declarado expresamente, el problema que se debe resolver, consiste en determinar si en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra previsto también el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, concluyendo que en la Carta Magna, no se encuentran elementos para considerar que se encuentre la decisión de conferir a los partidos políticos el derecho de postulación de candidatos, como una prerrogativa propia y excluyente a los ciudadanos en lo individual.”

Reitera que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene ni admite, como regla absoluta, el monopolio de los partidos políticos, en el ejercicio del derecho para postular candidatos en elecciones populares.

Resultan inconstitucionales las normas de la legislación electoral del estado de Michoacán, que ubican dentro de citado monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, la elección de gobernador, al no hacer ningún distingo.

La legislación electoral del estado de Michoacán contraviene al “Pacto de San José” debido a la exigencia de la postulación de los candidatos únicamente por parte de los partidos políticos.

El que se requiera para poder ser candidato debe ser postulado por algún partido político, restringe y condiciona los derechos fundamentales de asociación, libertad de pensamiento y de expresión.

El vacío legislativo evidenciado en la legislación electoral de Michoacán, con relación a las candidaturas independientes, no puede ser colmado, sustituido o superado con cualquiera de los instrumentos interpretativos o integradores propios de su función jurisdiccional, sino que se advierte la necesidad de que sea el poder legislativo el que, en ejercicio de su función, y a través de normas generales y abstractas, determine los requisitos, las condiciones y las demás características conducentes, para que el ejercicio del derecho constitucional ciudadano de ser votado, pueda ser ejercido y plenamente respetado, sin la necesaria concurrencia con el de un partido político.

En la legislación michoacana se advierte la omisión, a fin de dar lugar al acceso de los candidatos independientes.

Es incuestionable que existe ese vacío o laguna legislativa en el código electoral de Michoacán, en torno al derecho de ser votado en forma independiente de los partidos políticos y coaliciones, porque en la ley no hay los elementos indispensables para que se pueda ejercer adecuadamente este derecho de ser votado.

Resulta necesario que en el sistema electoral del estado de Michoacán, se regulara la participación de candidatos independientes, cuando menos, en los siguientes aspectos:

1. Los requisitos que debe reunir un ciudadano para obtener de la autoridad electoral, el registro como candidato independiente, en los que debe tenerse en cuenta:

- a) Determinada representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual ha de ser considerable, no solo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de partidos políticos;
- b) Una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo;
- c) Contar con un programa o plataforma política;
- d) Alguna declaración de principios; la obligación de no someterse a acuerdo alguno por el que se subordine a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras, el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades u organizaciones extranjeras, así como de asociaciones religiosas o

iglesias; y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia, por medios pacíficos y por la vía democrática, y

- e) La comprobación de no depender o estar subordinado a alguna organización política extranjera o religiosa.

2. Los derechos y obligaciones que le correspondan a un candidato independiente dentro del proceso electoral, en los que se podrían contar:

- a) Si deben usar o no distintivo;
- b) Prerrogativas: uso de los medios de comunicación y financiamiento público;
- c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales;
- d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales;
- e) Cumplir los acuerdos de las autoridades electorales;
- f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad;
- g) Respetar su declaración de principios, así como los que rigen el proceso electoral, y
- h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas, a cargo de la autoridad electoral.

3. La forma y medida en que tendría acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura.

4. Su financiamiento, tomando en cuenta si puede ser público o privado, en qué modo, cómo debe aplicarlo.

5. Qué reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de recursos.

Tales regulaciones están orientadas a hacer posible la contienda electoral, con la participación, también, de candidatos independientes.

Sin embargo, como en la legislación michoacana no están previstas estas reglas mínimas, no se tienen los elementos o instrumentos esenciales para el ejercicio del derecho de ser votado, en forma independiente.

De esta manera, ante la existencia de un derecho político reconocido en la Carta Magna, pero que no está desarrollado en una normativa ordinaria, de modo que pueda hacerse efectivo y exigir su respeto ante cualquier autoridad, procede determinar si existe

alguna posibilidad para que el órgano de control de la constitucionalidad, exclusivamente dentro de los límites de su función jurisdiccional, sustituya las reglas faltantes en este caso.

Los señores magistrados también acudieron al Diario de Debates, respecto a la iniciativa de 25 de julio de 1996, del Congreso de la Unión; a continuación cito algunas de ellas transcribiendo en lo que importa:

Así, es lamentable que el gobierno y algunos partidos mantuvieran su posición al no permitir las candidaturas independientes y con ello persisten en negar el derecho a muchos ciudadanos a ser candidatos a puestos de elección popular, sin la obligación de pertenecer a ningún partido político.

(intervención del diputado Jesús Ortega Martínez)

Por nuestra parte seguiremos insistiendo en el próximo período de sesiones ordinarias para que atendamos esta legítima demanda de la sociedad; presentaremos nueva iniciativa de ley para modificar el Cofipe y se abra así la posibilidad a las candidaturas independientes.

(intervención del diputado Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla)

¿En qué artículo de la Constitución se establece la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato?

(intervención del diputado Graco Luis Ramírez Garrido)

Creo que fue un error el hecho de no haber incluido el derecho que tienen los mexicanos, todos, para que puedan registrarse independientemente de los partidos políticos.

(intervención del diputado Alejandro Rojas Díaz-Durán)

Manuel Guillén Monzón

BIBLIOGRAFÍA

Ojesto Martínez, José Fernando; Castillo González, Leonel; De la Peza, José Luis; Fuentes Cerda, Eloy; Navarro Hidalgo, Alfonsina Berta; Orozco Henríquez, J. Jesús, y Reyes Zapata, Mauro Miguel, expediente SUP-JDC-037/2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; México, 2001.