

La aplicación de estándares internacionales en el proceso de consolidación de las candidaturas independientes en México: el caso de Durango

M.D. Gabriela Guadalupe Valles Santillán - Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango y de su División de Estudios de Posgrado e Investigación
Dr. Martín Gallardo García** - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Juárez del Estado de Durango

1. Introducción

En el Estado de Durango, la resolución de los juicios ciudadanos identificados con las claves TE-JDC-027/2016, TE-JDC-029/2016, TE-JDC-030/2016, TE-JDC-031/2016 Y TE-JDC-034/2016, marcó un precedente importante en el proceso electoral local 2015-2016, ya que los ciudadanos que promovieron esos medios de impugnación manifestaron su inconformidad por la negativa de su registro como candidatos independientes para distintos cargos de elección popular, por parte de la autoridad administrativa electoral local, la cual les señaló el incumplimiento del requisito legal de acreditar el 3% de apoyo ciudadano, de la lista nominal de electores.

El Tribunal Electoral del Estado de Durango –órgano jurisdiccional que conoció y resolvió los medios de impugnación promovidos– advirtió, entre otras consideraciones, que las

solicitudes de registro de candidaturas de los promoventes eran serias y con un alto grado de legitimación, pues el apoyo ciudadano presentado por los mismos superaba los estándares internacionales exigidos a los aspirantes a una candidatura individual o independiente.

Dichos estándares han sido desarrollados por la Comisión de Venecia en el *Código de buenas prácticas en materia electoral*, el cual establece la exigencia de un 1% del electorado como requisito para el registro de este tipo de candidaturas.

No obstante que la aplicación de un estándar de tal naturaleza, en la instancia jurisdiccional local, significó un punto a favor en la consolidación de las candidaturas independientes en el país –específicamente respecto del orden local que corresponde–, lo cierto es que el tema puede ser sujeto a crítica y debate académico, en tanto que claramente se puede advertir que el instrumento que contiene ese estándar forma parte del bloque jurídico europeo y no del interamericano, de donde pudiera derivarse, si bien no una vinculatoriedad para el Estado Mexicano –por tratarse de un instrumento del *soft law*–, al menos sí una incuestionable motivación concreta con base en un criterio orientador para el juzgador.

En esa tesitura, a continuación se abordarán algunos aspectos trascendentales del desarrollo institucional que las candidaturas indepen-

* Profesora-investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango y de su División de Estudios de Posgrado e Investigación. Perfil PRODEP vigente. Miembro del Cuerpo Académico UJED-CA-46 «Aspectos Constitucionales en la Reforma del Estado Mexicano».

** Encargado del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor-investigador de la División de Estudios de Posgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, ambas instituciones de la de la Universidad Juárez del Estado de Durango. Perfil PRODEP vigente. Miembro del Cuerpo Académico UJED-CA-46 «Aspectos Constitucionales en la Reforma del Estado Mexicano».

dientes han tenido en el México contemporáneo, así como el grado de influencia que tuvo el derecho internacional con un primer precedente jurisdiccional que llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos –caso *Castañeda Gutman Vs. México*– y resuelto por ésta en 2008. Posteriormente, se hará breve alusión a las reformas constitucionales que dieron pauta a su reconocimiento.

Concluidos estos puntos, se tratará el tópico de las candidaturas independientes en el Estado de Durango y las controversias jurisdiccionales que se suscitaron en este ámbito con motivo del proceso electoral local 2015-2016, las cuales fueron resueltas por el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, utilizando como fundamento de su decisión el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión de Venecia, mismo que será objeto de análisis en un subsecuente apartado, para culminar con la exposición de una postura académica a manera de conclusión.

2. Las candidaturas independientes en México: su desarrollo institucional y la influencia del derecho internacional

De acuerdo con Montoya (2015: 49), un candidato independiente es «la persona registrada ante la autoridad administrativa electoral, para competir por un cargo de elección popular, sin que sea propuesta o registrada por un partido político».

En México, actualmente las candidaturas independientes se han consolidado como una institución jurídica en la materia político-electoral, constituida en una vía alterna a la consignada a los partidos políticos y que permite a los ciudadanos el acceso al poder público para desempeñar cargos de elección popular en los tres órdenes que componen el sistema federalizado de gobierno.

El camino jurídico-institucional que ha seguido este tipo de candidaturas no ha sido fácil y, de hecho, su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una vía adicional de acceso de los ciudadanos al poder público, fue consecuencia de la

relativamente reciente reforma constitucional de 9 de agosto de 2012, al artículo 35 de dicho ordenamiento supremo. Luego, mediante la reforma constitucional de 27 de diciembre de 2013, se realizó una modificación del artículo 116 constitucional, en aras de adecuar su contenido a lo previsto en la mencionada reforma de 2012.

Para empezar a hablar de los antecedentes que fueron abriendo cauce a las candidaturas independientes en México, cabe señalar que el ámbito electoral correspondiente a las entidades federativas, siempre se mostró más abierto a un panorama a favor de la participación de las candidaturas independientes, a diferencia del ámbito federal de las elecciones, en el que, a partir del año de 1946 imperó una regulación político-electoral que prohibió el registro de estas candidaturas (Montoya, 2015: 51).

No obstante lo anterior, una reforma constitucional de 2007 limitó a las entidades federativas, en el sentido de que se estableció formalmente, en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de que la legislación local contemplara un reconocimiento exclusivo a los partidos políticos, como vía de postulación de candidatos en las elecciones de ese ámbito.

Por otro lado, se hace mención de un precedente interesante cuyo cúmulo de hechos comenzaron a darse con antelación a esta última reforma señalada.

La controversia objeto de este precedente se dio a tal grado, que llegó al conocimiento de la instancia internacional de protección de los derechos humanos a la que se encuentra adscrito el Estado Mexicano, precisamente con la intención de reclamar el impedimento jurisdiccional que, para ese entonces, se presentó en las instancias procesales nacionales en cuanto a resolver un juicio cuya *litis* se planteó sobre la posibilidad de participación de las candidaturas independientes en las contiendas electorales.

Tal controversia es el caso *Castañeda Gutman Vs. México*, el cual fue objeto del conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que resolvió finalmente la causa en el año 2008, después de haberse seguido el procedimiento previo que corresponde a la Comi-

sión Interamericana de Derechos Humanos. Al respecto, se narra lo siguiente:

En el año 2004, es decir, antes de que iniciara el proceso electoral federal 2005-2006 en México, mediante el cual se elegiría el cargo de Presidente de la República, la autoridad administrativa electoral –el entonces Instituto Federal Electoral– le negó a Jorge Castañeda Gutman su registro como candidato independiente a la Presidencia de la República, alegando que la presentación de la solicitud de registro era extemporánea y que la legislación electoral disponía que los partidos políticos eran la única vía por la cual era posible la postulación de candidatos a cargos de elección popular (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008: 6).

Ante esta situación, dicho ciudadano promovió un juicio de amparo contra leyes, bajo el argumento de que, tanto la legislación en concreto como su acto de aplicación, violaban su derecho a ser votado.

Esta controversia fue conocida, en primera instancia nacional, por un juzgado de distrito, el cual decretó su improcedencia; posteriormente, el asunto fue impugnado a través del recurso de revisión en la instancia federal subsecuente, siendo atraído y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el año 2005, misma que, finalmente, determinó el sobreseimiento de la causa (Pelayo y Vázquez, 2009).

Al respecto, los académicos Báez y Tello (2015: 238) refieren lo siguiente:

(...) Jorge G. Castañeda solicitó al Instituto Federal Electoral su registro como candidato a la presidencia de la República. Ante la negativa del Instituto, Castañeda recurrió la decisión. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al resolver el amparo en revisión 743/2005 decidió sobreseerlo, argumentado la improcedencia del mismo en materia electoral pero, a partir de la ruta emprendida por el ex canciller, el tema de las candidaturas independientes se puso de relieve nuevamente (...)

En efecto, Jorge Castañeda Gutman obtuvo resultados negativos en las instancias jurisdiccionales mexicanas, no sólo en cuanto al fin último de su pretensión –la protección a su derecho político-electoral de ser votado como candidato independiente–, sino también porque no consiguió un acceso pleno a la justicia del país, en tanto que no hubo una instancia procesal o jurisdiccional que se lo proporcionara, al haberse decretado, primero una improcedencia del juicio de amparo, y luego un sobreseimiento en el recurso de revisión que conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese sentido, el ciudadano de referencia optó por acudir a los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, lo que ocasionó un giro trascendental en la controversia de mérito, con consecuencias que, de cierto modo, edificaron los cimientos de una justicia constitucional que hoy en día funciona a través de un control mixto de constitucionalidad que brinda una protección más amplia de los derechos fundamentales de índole político electoral.

De hecho, la sentencia que fue dictada en el orden internacional sobre este asunto, constituyó un cauce de apertura para la inaplicación de normas electorales contrarias al ordenamiento supremo en México, lo que se logra mediante el control difuso que actualmente pueden ejercer los juzgadores ordinarios de la materia.

Así pues, volviendo a los antecedentes de este caso, Carmona (2009) relata que:

El asunto de Jorge Castañeda ante los organismos del sistema interamericano inició el 17 de octubre de 2005 (...)

(...)

En sus aspectos centrales, Castañeda reclamaba que el artículo 175 del Cofipe –que deja a los partidos políticos la postulación de candidatos a cargos de elección popular, entre ellos el de presidente de la República– era contrario a la Convención Americana, en especial al derecho a ser votado previsto en el artículo 23 de misma, lo que a su vez

violaba la igualdad ante la ley prevista en el artículo 24, que implicaba forzarlo a unirse a un partido, lo cual era contrario a la libertad de asociación, y que se veía limitado en su libertad de expresión por tal motivo. Además, el hecho de que el amparo que interpuso haya sido improcedente significaba que no contó con acceso a la justicia, y que le fue violado en su perjuicio el debido proceso legal, ambos derechos previstos en los artículos 8o. y 25 de la Convención.

Ahora bien, no obstante que la Comisión Interamericana estableciera en el respectivo Informe de Admisibilidad y Fondo, que el Estado Mexicano había incurrido en responsabilidad internacional por la violación del derecho a la protección judicial, en el mes de diciembre de 2006 le solicitó al ciudadano promovente que expresara su interés respecto a que el asunto fuera sometido al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En enero de 2007, Jorge Castañeda Gutman manifestó su deseo de que el caso fuera conocido por la referida Corte (Organización de los Estados Americanos, 2007: 4).

El 21 de marzo de 2007, la Comisión Interamericana sometió a la Corte del aludido sistema de protección de derechos humanos, la demanda correspondiente (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008: 1-2). Por sentencia condenatoria dictada el 6 de agosto de 2008, se determinó que «no hubo violación a los derechos políticos ni al derecho a la igualdad ante la ley en contra de Jorge Castañeda, pero que sí fue trasgredido el artículo 25 (...) de la Convención. Esto es (...) que el Estado (...) no tenía previsto en el ordenamiento interno un recurso judicial efectivo para atender los planteamientos de constitucionalidad de las leyes electorales.» (Carmona, 2009).

Como se puede observar, la sentencia que dirimió el caso *Castañeda Gutman Vs. México*, resolvió que el derecho del multicitado ciudadano, a ser votado, no había sido trasgredido por reconocer a los partidos políticos como la única vía de postulación de candidaturas en México; lo anterior, máxime el hecho de que, con la reforma constitucional de 2007 –dato que ya se

apuntó previamente en este apartado–, a través de una modificación al artículo 116 de la Carta Magna, se estableció que «el derecho a registrar candidatos –tanto a nivel local como federal– era exclusivo de los partidos políticos, quedando cerrada la posibilidad a la existencia de candidaturas independientes» (Báez y Tello, 2015: 238-239).

En palabras de Güereca (2017: 188), «Si bien es cierto, la sentencia de la Corte IDH no permitió la candidatura independiente de Jorge Castañeda a la Presidencia de la República (...) dicho caso (...) generó la necesidad de plantear la posibilidad de la incorporación de las candidaturas independientes a los procesos federales y locales (...) ante la deteriorada percepción de la ciudadanía de la representatividad de los partidos políticos».

En esa tesitura, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, se dio un cambio paradigmático a la tendencia excluyente de candidaturas independientes que venía rigiendo en México desde mediados del siglo XX.

Con esta reforma –cuyo proceso inició con la presentación de diversas iniciativas desde el año 2009, incluida la del propio Presidente de la República en turno– se modificó el artículo 35, fracción II de la Carta Magna y se reconoció formalmente la participación de las candidaturas independientes como una vía más de acceso de los ciudadanos al poder público, a través de la respectiva postulación a cargos de elección popular. Posteriormente, se realizaron otras adecuaciones al texto constitucional para lograr plena armonía con lo establecido en la reforma de 2012 –como, por ejemplo, el cambio que se hizo con la reforma de 27 de diciembre de 2013, respecto del contenido del artículo 116 del mismo ordenamiento supremo– (Montoya, 2015: 58-60).

La formal constitucionalización de las candidaturas independientes en México significó el fin del monopolio de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular.

Luego, la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014,

vino a perfeccionar el régimen de candidaturas independientes en México, en el tema de prerrogativas para llevar a cabo las campañas electorales, tales como el acceso a radio y televisión, así como la precisión del derecho que tienen al financiamiento tanto público como privado. De igual forma, se estableció en los artículos transitorios de esta reforma, la obligación del Congreso de la Unión de expedir la normativa electoral secundaria que resultara conducente, conforme a los nuevos parámetros introducidos al texto constitucional, lo cual se logró llevar a cabo con la expedición de las leyes generales electorales, las que fueron publicadas el 23 de mayo de ese mismo año.

Por otro lado, en esos mismos artículos transitorios, se precisó que las legislaturas de las entidades federativas debían realizar las adecuaciones correspondientes, en su ámbito jurídico competencial y en aras de una libertad jurídica configurativa prevista en su favor en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello, aunado a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha considerado «que las legislaturas de los Estados, están en libertad para regular el tema de las candidaturas independientes, dentro del ámbito de sus atribuciones.» (Montoya, 2015: 59).

Así pues, en la actualidad las candidaturas independientes se encuentran reguladas tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la legislación general en materia electoral del país, así como en la legislación electoral de las entidades federativas, de donde es posible advertir reglas particulares y porcentajes diferenciados de apoyo ciudadano –requeridos para el registro de estas candidaturas–, dependiendo de la entidad de que se trate.

3. Las candidaturas independientes en el estado de Durango y la aplicación de un estándar internacional en la instancia jurisdiccional electoral local

Su inclusión normativa, en el caso concreto de Durango, data del segundo semestre del año 2014. Así consta en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, número 53

BIS, Tomo CCXXIX, del jueves 3 de julio de 2014, por el que se publicó el Decreto No. 178 que contiene la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango. En dicho ordenamiento jurídico se incluyó, por primera vez en la legislación de la entidad federativa, la regulación del tópico de *candidaturas independientes*.

Por otro lado, es destacable la función jurisdiccional interpretativa del Tribunal Electoral de dicha entidad federativa, misma que ha brindado otros beneficios directos a los ciudadanos aspirantes a una candidatura independiente en el ámbito local de referencia, y ha procurado un mejor entendimiento de los aspectos sustanciales y procedimentales que derivan de esta figura novedosa en nuestro sistema jurídico.

Tal entendimiento se da no sólo para las autoridades electorales –administrativa y jurisdiccional– y demás sujetos de participación política en Durango, sino que también va dirigido a la sociedad civil en general, ya que ésta es la más interesada en que las candidaturas independientes se fortalezcan como una alternativa con mayor credibilidad que los partidos políticos, los que, pese a ser entidades de interés público de rango constitucional, han perdido la confianza de los ciudadanos –*Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México* (Instituto Nacional Electoral y Colegio de México, 2016)– y hasta la de sus propios militantes.

En Durango, siendo el proceso electoral 2015-2016 la primera ocasión en que se dio la participación de candidaturas independientes, las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral local durante las diversas fases del aludido proceso, se convirtieron en el conducto idóneo para la materialización de los derechos político-electorales de todos aquellos interesados en postularse, por sí mismos y con el apoyo ciudadano respectivo, a un cargo de elección popular.

En ese orden de ideas, es preciso mencionar que los beneficios en la aplicación de diversos estándares jurídicos a la figura de candidaturas independientes, han sido producto del control difuso de la constitucionalidad ejercido por el órgano jurisdiccional de referencia en determinados casos concretos, en un marco del

control mixto de la constitucionalidad, en el que ha cabido la posibilidad de sentar criterios relevantes al respecto, y no sólo eso, sino también jurisprudencia obligatoria en el ámbito competencial correspondiente, misma que, a la vez, ha resultado orientadora en la labor legislativa reformadora de la materia electoral en la entidad.

La interpretación jurídica que llevan a cabo los operadores jurisdiccionales en el país –no siendo los de Durango la excepción– se encuentra guiada en numerosas ocasiones por parámetros normativos de índole internacional, en los cuales se ha desarrollado un amplio andamiaje de protección a los derechos humanos, lo que dota de contenido sustancial al bloque de constitucionalidad aplicable en México y procura la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

Un ejemplo de lo anterior, tratándose del operador jurisdiccional de la materia electoral en la entidad federativa de referencia, lo constituye precisamente el objeto primordial a estudio en el presente artículo, es decir, lo tocante a la aplicación por parte del Tribunal Electoral de Durango, del estándar mínimo del 1% que dispone el *Código de buenas prácticas en materia electoral* desarrollado por la Comisión de Venecia, en cuanto a la acreditación del apoyo ciudadano que debe respaldar un candidatura independiente.

Lo anterior, se aplicó a una serie de controversias concretas suscitadas durante el desarrollo del proceso electoral local 2015-2016 –expedientes de juicios ciudadanos con claves TE-JDC-027/2016, TE-JDC-029/2016, TE-JDC-030/2016, TE-JDC-031/2016 Y TE-JDC-034/2016–, en las que diversos aspirantes a una candidatura independiente impugnaron la negativa de registro, en función de que la autoridad administrativa electoral les observó que no habían alcanzado el porcentaje mínimo de apoyo ciudadano establecido en la legislación electoral estatal vigente –de 3% en ese entonces–.

Así pues, no obstante que la autoridad administrativa electoral determinó que dichos aspirantes no habían completado en su totalidad el porcentaje legal de apoyo ciudadano –supera-

ban el 1%, pero no alcanzaban en su totalidad el 3% del listado nominal correspondiente–, el Tribunal Electoral de Durango, a través de una correcta motivación –una interpretación garantista, sistemática y funcional del bloque de constitucionalidad y la legislación secundaria respectiva–, advirtió la existencia elementos evidentes y suficientes para concluir que el apoyo ciudadano presentado por los aspirantes era serio y con un alto grado de legitimación.

En ese sentido, aun y cuando los aspirantes no completaron el porcentaje previsto en ley, lo cierto fue que sí superaron fehacientemente el estándar mínimo dispuesto en un instrumento internacional aplicable a las democracias constitucionales actuales –aunque no estrictamente vinculante para México, cabe decir–, y de eso no quedaba duda, por lo que, con fundamento en este instrumento del orden internacional, el Tribunal Electoral de mérito emitió sentencias favorables a los impugnantes.

Lo anterior, sumado a que la autoridad administrativa electoral no les informó a los aspirantes a las candidaturas independientes, en su momento oportuno, de diversas inconsistencias en las cédulas de apoyo ciudadano que ocasionaron la invalidación y consecuente disminución de los porcentajes que habían recabado; en tal virtud, el Tribunal Electoral local también estimó que la autoridad administrativa de referencia les vulneró su esfera de derechos, por no realizar la correspondiente prevención y haberles concedido un periodo razonable para que subsanaran esos detalles.

El académico y titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Durango, Güereca (2017: 205), refiere sobre estas controversias lo siguiente:

Lo trascendente de la resolución del Tribunal Electoral, fue la postura apegada a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, ya que determinó que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, actuó contrario a derecho, al no informar las inconsistencias encontradas en las cédulas de apoyos ciudadanos (...) que por consecuencia no permitieron cumplir con el 3% del listado

nominal, requisito señalado para lograr su registro (...)

Pero sobretodo el Tribunal Electoral señaló que la regulación del derecho humano, de ser votado para cargos de elección popular, se debe orientar en el sentido que permita el goce y ejercicio más amplio de ese derecho, realizando una vinculación con los criterios emitidos por la Comisión de Venecia (...) que precisa una serie de directrices donde se señala que con el apoyo del 1 % del padrón electoral se cumple con las exigencias de práctica democrática, según los estándares internacionales (...)

Cabe señalar, que con la resolución de las controversias antes apuntadas, el Tribunal Electoral de Durango constituyó jurisprudencia obligatoria en el ámbito local que le corresponde, al haberse dictado más de tres ejecutorias o sentencias en el mismo sentido –el requisito mínimo por reiteración de criterios, para dar lugar a jurisprudencia del citado Tribunal, es que se emitan tres sentencias definitivas en las que se sustente un mismo criterio, acorde a lo dispuesto en el Reglamento Interno de dicho órgano jurisdiccional–.

La jurisprudencia de mérito quedó identificada con la clave 2/2016, y el rubro asignado fue: «APOYO CIUDADANO EXIGIDO A LOS ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SON APLICABLES, PARA TAL EFECTO, LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES».

Sumado a esto, es importante mencionar que con fecha 8 de marzo de 2017, el Tribunal Electoral de Durango, con fundamento en la facultad conferida por la ley de la materia, presentó, ante el Poder Legislativo local, una iniciativa de reforma a diversos artículos de la legislación electoral del Estado de Durango, entre éstos, los relativos al establecimiento del porcentaje mínimo de apoyo ciudadano que los aspirantes a una candidatura independiente deben acreditar para conseguir el registro respectivo ante la autoridad administrativa electoral –en ese entonces, como ya se señaló con antelación, ese porcentaje mínimo estaba fijado en un 3% de la lista nominal de electores– (Tribunal Electoral del Estado de Durango, 2016).

Meses después, una vez agotado el procedimiento legislativo correspondiente, la LXVII Legislatura del Estado de Durango, mediante la aprobación del Decreto 186, publicado en el Periódico Oficial estatal número 52, del día 29 de junio de 2017, modificó el porcentaje mínimo aludido, estableciendo como tal el 1% de la lista nominal de electores, es decir, un porcentaje acorde al estándar internacional sugerido por la Comisión de Venecia en el Código de buenas prácticas en materia electoral.

En mérito de lo expuesto, y dado que se considera viable que se pueda poner a crítica o, incluso, a debate académico, el hecho de que el tribunal de referencia haya fundamentado su decisión en un instrumento internacional que no es vinculante para México, puesto que el *Código de buenas prácticas en materia electoral* aludido, forma parte del bloque jurídico internacional europeo y no del interamericano en materia de derechos humanos, a continuación se realizarán algunas precisiones sustanciales sobre este instrumento.

4. El código de buenas prácticas en materia electoral desarrollado por la comisión de venecia: presentación de candidaturas

El *Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo* –en inglés: *Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report*– es la formal denominación del instrumento jurídico que sirvió de fundamento para resolver las controversias electorales del orden estatal que han sido objeto de estudio en este artículo.

Este Código se emitió durante el año 2002 por la Comisión de Venecia –su nombre oficial en el idioma español es: *Comisión Europea para la Democracia por el Derecho*–, que es un órgano internacional de carácter consultivo que depende del Consejo de Europa.

La Comisión de Venecia se creó en 1990 y se conforma actualmente de 61 Estados miembros, de los cuales su gran mayoría son países europeos, destacándose como miembros no europeos los siguientes diez: México –incorporado en 2010 (Güereca, 2017)–, Chile, Brasil,

Perú, Costa Rica, Estados Unidos de América, Túnez, Corea del Sur, Kirguistán y Argelia.

Como único miembro asociado de la referida Comisión está Bielorrusia, y como Estados observadores están los cinco que se enuncian enseguida: Argentina, Canadá, la Santa Sede, Japón y Uruguay.

Se afirma que los miembros de la Comisión de Venecia son expertos independientes «con experiencia en instituciones democráticas o que han contribuido al desarrollo del derecho y la ciencia política» (Güereca, 2017: 205).

De acuerdo con Gianni Buquicchio (en Comisión de Venecia, 2011), defensor de los derechos humanos y Presidente de la Comisión de Venecia¹, el *Código de buenas prácticas en materia electoral* tiene como origen y objeto lo siguiente:

(...) fue adoptado por el Consejo para las Elecciones Democráticas y la Comisión de Venecia y aprobado posteriormente por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de poderes locales y regionales de Europa (...) Por su estructura y contenido, es un instrumento especialmente útil para los especialistas en materia electoral (...), así como para los observadores, políticos y, de forma más amplia, para todo votante.

(...) El Código de buenas prácticas en materia electoral es el resultado de un esfuerzo conjunto, en el que aparece reflejada una reflexión a partir de la experiencia acumulada durante más de veinte años por la Comisión en el campo electoral, asesorando a tribunales electorales y prestando asistencia técnica jurídica sobre códigos y legislación electoral en numerosos países. Se trata, pues, de un texto imprescindible para avanzar en el desarrollo de la democracia auténtica.

Otro aspecto interesante a resaltar, al tener a la vista este instrumento internacional –en formato electrónico, tanto en el portal oficial de

Internet de la Comisión de Venecia, como de la versión traducida al español, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México–, es que el mismo consta de directrices contenidas en dos apartados relativos a los principios del patrimonio electoral europeo y las condiciones para su aplicación –las directrices han sido adoptadas desde el año 2002, y es precisamente en una de éstas, en que se establece el estándar del 1% del electorado como respaldo ciudadano mínimo para el registro de una candidatura *individual* o independiente.

También se compone por un informe explicativo, de igual forma adoptado en 2002, con un apartado de observaciones generales, al que le sigue una serie de comentarios, así como la definición y las implicaciones concretas de cada uno de los principios del aludido patrimonio electoral, sumándose los comentarios respecto a las condiciones de su respectiva aplicación. Finalmente, contiene un diverso apartado de conclusiones.

En tal orden de ideas, María Magdalena Alán Figuerola (en Comisión de Venecia, 2011: 8-9), quien se desempeñó como magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, durante el periodo 2006-2016, refiere, en cuanto a la utilidad práctica de tomar en consideración el contenido del *Código de buenas prácticas en materia electoral*, a lo que a continuación se cita:

El *Código de buenas prácticas en materia electoral* busca extender las prerrogativas ciudadanas tratando de que sus limitaciones sean mínimas (...)

(...)

Por lo anterior, la traducción al español del *Código de buenas prácticas en materia electoral* resulta de gran relevancia para los tomadores de decisiones, los administradores electorales, los impartidores de justicia y, en general, los interesados en el fortalecimiento de las democracias en los países de habla hispana.

La difusión de principios generales de desarrollo democrático en las esferas jurisdiccional y de gestión electoral permite acercar criterios internacionales exitosos a los ám-

1. Gianni Buquicchio redactó el prólogo de la traducción de este instrumento al idioma español, cuya primera edición en 2011 estuvo a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en México.

bitos de administración y derecho electoral internos. De ahí que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ánimo de fortalecer las instituciones y de expandir la cultura de la legalidad, se ha interesado en generar la versión en español de dicho Código, la cual se une a las ya existentes en inglés, francés, ruso, alemán, italiano, árabe y otras lenguas de Europa Central y del Este.

El contenido de este instrumento, adoptado por la Comisión de Venecia, seguramente resultará de gran utilidad para los ciudadanos que busquen conocer las directrices que garantizan el goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, principios reconocidos y aceptados en varios países en transición a la democracia, así como en aquellos en los que este régimen ha quedado consolidado.

Así pues, en las directrices dedicadas a los principios del patrimonio electoral europeo, se hace la distinción de cinco principios respecto al sufragio. Estos son: la universalidad, la igualdad, la libertad, la secrecía y el principio relativo al carácter *directo* del sufragio.

En lo tocante al contenido detallado en las directrices que regulan el principio de universalidad del sufragio, y en lo que interesa concretamente a este artículo, se destaca el tópico relacionado con la *presentación de candidaturas* –*submission of candidatures*–. En este tópico, localizable en el numeral 1.3 del apartado I de las directrices, se hace referencia a los siguientes seis puntos o estándares jurídicos en particular (Comisión de Venecia, 2011: 15-16):

- I. La presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recogida de un número mínimo de firmas;
- II. La ley no debería exigir las firmas de más del 1% del electorado de la circunscripción en cuestión;
- III. El procedimiento de verificación de las firmas deberá regirse por reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos;
- IV. La verificación deberá en principio abarcar la totalidad de las firmas; sin embargo, cuando no quede la menor duda de que se ha recogido el número de firmas exigido, no es necesario verificar las firmas restantes;
- V. La validación de las firmas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral;
- VI. Cuando se exige un depósito, éste deberá ser reembolsable si el candidato o el partido recibe un cierto número mínimo de sufragios; el monto del depósito y el número de sufragios necesarios no deben ser excesivos.

Finalmente, en la parte de este *Código de buenas prácticas en materia electoral*, dedicada al informe explicativo, en el cual se esgrimen una serie de comentarios respecto a las implicaciones concretas de cada uno de los principios del patrimonio electoral, se alude, en lo relativo a la universalidad del sufragio –en la parte que aborda el tópico de *presentación de candidaturas*–, que, en tratándose de candidaturas individuales –lo que en el sistema jurídico mexicano corresponde en semántica a las candidaturas independientes– «es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1% de los votantes» (Comisión de Venecia, 2011: 32).

En México, reconocer ese estándar de porcentaje mínimo de respaldo ciudadano visible en firmas de apoyo a la presentación o registro de una candidatura independiente, equivale a tomar en consideración el 1% de la lista nominal de electores que corresponda, dependiendo de la elección y el cargo de elección popular de que se trate. Ello, si se toma en cuenta esa distinción entre *padrón electoral* y *lista nominal de electores* que se suele hacer en la *praxis* electoral que aplica en el país, tomando por supuesto en consideración el fundamento legal que define a dichas categorías.

5. La aplicación de un instrumento internacional que no es vinculante para los operadores jurídicos electorales en México: caso Durango

En primer lugar, se considera importante hacer mención al hecho de que, a pesar de que la Comisión de Venecia es un organismo internacional del bloque jurídico europeo, el mismo se ha mostrado abierto a compartir sus directrices y experiencias en favor de la democracia con una perspectiva global. Incluso, dentro del portal oficial de este organismo se destaca la parte en la que se hace saber que dicha Comisión (2018) «ha desempeñado un papel fundamental al facilitar y promover un diálogo fructífero con sus socios en Brasil, Chile, México y Perú (...)».

En esa tesitura, es preciso hacer alusión a la obra denominada *La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia*, tomo I, la cual ha sido reseñada por Báez (2015), y por la cual queda materializado uno de los esfuerzos institucionales de la instancia jurisdiccional de máxima jerarquía en la materia electoral en México, por hacer prevalecer una tendencia de Estado Constitucional y Democrático de Derecho en el país.

Así pues, Báez (2015: 347-349), en la reseña de la obra de mérito comenta que:

(...) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido relaciones con organismos internacionales con el fin de visibilizar el trabajo que se lleva a cabo en México en materia electoral y para acceder a contenidos especializados en la garantía de los derechos políticos y la resolución de controversias en el contexto de los procesos electorales.

Entre los organismos internacionales con los que el TEPJF interactúa se encuentran la Asociación de Autoridades Electorales Europeas, la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (...) la Unión Interamericana de Organismos Electorales y la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, esta última, mejor conocida como la Comisión de Venecia (...)

(...)

Los especialistas que se desempeñan en esta Comisión (...) llevan a cabo estudios, análisis y opiniones (...) Si bien dichos documentos no son de carácter vinculante, brindan a los legisladores e impartidores de justicia del país solicitante una evaluación de su sistema constitucional y electoral, así como propuestas para su mejoramiento.

Por otro lado, también cabe señalar lo manifestado por Constancio Carrasco Daza (en Güereca, 2017: 207), quien también se desempeñó como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el periodo 2006-2016, en el sentido de que «los parámetros de la Comisión de Venecia tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia, por consiguiente, se puede deducir la obligación de los órganos encargados de dicha impartición, de dialogar con los estándares de referencia, la cual debe entenderse como un resultado de los principios Pro Persona y de progresividad, reconocidos en la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011».

Al consultar la obra de referencia, se advierten nuevamente las palabras de Gianni Buquichio (en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015: 25-29), quien expresa lo siguiente, en su carácter de Presidente de la Comisión de Venecia:

(...) Hemos tratado cuestiones muy diversas a lo largo de los años, por ejemplo, en materia de federalismo (...) los derechos de las minorías, del Estado de Derecho y, más recientemente, a propuesta de la Subcomisión de América Latina, de la puesta en práctica de los tratados de derechos humanos y del papel de los tribunales nacionales e internacionales en visión comparada.

México ha sido, con mucho, el artífice de este estudio (...)

Por supuesto, la Comisión de Venecia no puede establecer estándares internacionales obligatorios para los estados, pero algunos de sus textos, como el Código de Buenas

Prácticas en Materia Electoral (...) se ha convertido en una referencia internacional en el campo electoral.

(...)

(...) la Comisión de Venecia ha sido algo más que un órgano consultivo para los estados europeos en materia constitucional (...)

(...)

(...) Ha extendido su campo de actuación más allá de Europa (a Asia Central, al norte de África y a Latinoamérica).

(...)

(...) México ha tenido la primera presidencia de la Subcomisión de América Latina (...)

Igualmente, la Subcomisión de América Latina se reunió por primera vez fuera de Europa, en México (...) que fue sede de (...) la discusión en torno al primer estudio comparado del papel de los tribunales nacionales e internacionales en la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos y, concretamente, de los convenios europeo y americano.

Como se puede observar, el *Código de buenas prácticas en materia electoral* es un documento directriz emitido en el orden internacional, en el marco jurídico que corresponde al llamado *soft law* o *non-binding norms*, es decir, que son «instrumentos normativos que no tienen fuerza jurídica vinculante, o cuya fuerza es `más débil´ que la del derecho tradicional. Tradicionalmente, el término (...) se asocia con el derecho internacional» (Comisión de Venecia, 2009: 2).

Se considera que hay posibles ventajas de proteger los derechos humanos a través de la consideración de resoluciones, declaraciones, directrices, informes de expertos y programas de acción dictados en conferencias de escala global, en tanto que todos éstos son los instrumentos que dan contenido al *soft law* internacional.

Estas ventajas apuntan a una mayor flexibilidad para los emisores y operadores legales de un determinado país –como pudiera ser México, por ejemplo–, en la adaptación de estándares jurídicos benéficos para las personas –y en materia de derechos políticos-electorales, con-

cretamente para los ciudadanos–; de tal suerte que, se estima que es fácil y rápido realizar su incorporación al orden jurídico nacional, en la medida en que sean efectivos los mecanismos de justicia constitucional, no haya una restricción constitucional expresa y de que exista una buena comunicación entre el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos autónomos protectores de derechos humanos o que lleven a cabo funciones jurisdiccionales en sentido formal.

Los documentos de *soft law* desarrollados por la Comisión de Venecia –como lo es el que se aborda en este trabajo– «constituyen recomendaciones y códigos de buenas prácticas que, aunque no tienen naturaleza vinculante, ejemplifican medidas que han dado buenos resultados en otros países y pueden ser de utilidad a la hora de enfocar posibles soluciones». (Biglino, 2015: 205).

De lo anterior, queda bastante claro que, si bien el *Código de buenas prácticas en materia electoral* es un instrumento jurídico internacional no vinculante en las decisiones que adopten los operadores jurídicos del Estado de México, concretamente los jurisdiccionales de la rama electoral en la resolución de casos concretos, lo cierto es que sí viene a ser orientador en sus determinaciones y útiles en la argumentación de las mismas. Lo anterior, adquiere refuerzo al advertirse que México es miembro formal y activo de la Comisión de Venecia desde el año 2010.

6. Conclusión

Se considera que la aplicación de estándares internacionales en el proceso de consolidación de las candidaturas independientes en México, ha sido trascendental. Así pues, la experiencia suscitada en el caso de Durango, da cuenta de que, por ejemplo, el Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia, como instrumento jurídico internacional orientador en la decisión del juzgador al dirimir controversias que tienen que ver con una interpretación del orden jurídico local que regula el tópico de *candidaturas independientes*,

resulta de gran utilidad no sólo para legisladores, juzgadores y académicos, sino en general para cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos-electorales.

Lo anterior, aunado a que se ha hecho alusión a que dicha utilidad no se circunscribe a sujetos del bloque europeo, sino que traspasa esas fronteras, en tanto que el contenido sustancial del instrumento de mérito se ha nutrido de experiencias de regiones de otros continentes –como Latinoamérica–.

Que la actuación del Tribunal Electoral de Durango, fundada en estándares internacionales no vinculantes –pero sí orientadores–, consistente en motivar una decisión jurisdiccional que dirimió diversas controversias que se suscitaron respecto al tópico de las candidaturas independientes como vía de acceso de los ciudadanos duranguenses al poder público estatal, durante el proceso electoral local 2015-2016, por lo que hace al cumplimiento del requisito de acreditar un porcentaje legal mínimo de apoyo de la ciudadanía para lograr el registro de las respectivas candidaturas, fue acertada, razonable, innovadora en sede nacional y garante de los derechos fundamentales de índole político-electoral.

Ello, dado que la determinación de tener por cumplidos los respaldos ciudadanos en cada uno de los casos que fueron motivo de controversia, quedó motivada al evidenciar que ese respaldo o apoyo de la ciudadanía a los aspirantes a candidatos independientes, era seria y con alto grado de legitimidad –pues de hecho su validez no se encontraba controvertida, y tan sólo se había señalado por la autoridad electoral que no era porcentual o numéricamente suficiente para lograr el registro de las candidaturas–, máxime que el mismo superaba por mucho el 1% mínimo de respaldo o apoyo ciudadano previsto en un estándar establecido, a su vez, en un instrumento emitido por un organismo internacional con el cual el Estado Mexicano coopera e interactúa de manera actual y constante, aun y cuando aquél pertenece al bloque europeo.

Lo anterior, por supuesto sin dar lugar a lo que algunos críticos juristas denominan como

hipergarantismo, al concebir equivocadamente el garantismo –como forma de interpretación constitucional y jurídica de una manera progresista y pro persona– en el sentido de «generar un vicio que surge del exceso de funcionamiento de las acciones de garantía y la justicia constitucional» (Ávila, 2014), de tal suerte que, por hacer una referencia concreta a la materia electoral, la certeza como característica fundamental de los procesos electorales y la objetividad en la resolución de controversias que afecten derechos de ciudadanos, quedarían desplazadas por una razón injustificada que más bien sería arbitraria o contraria al interés público.

7. Referencias bibliográficas

- Ávila LINZÁN, LUIS. (2014). «Hípergarantismo»: alienación de tipo social y disfunción de la política. *Defensa y Justicia*. Revista Institucional de la defensoría pública del Ecuador, edición 11 (agosto). Consultado del 25 de junio de 2018 en: <http://www.defensayjusticia.gob.ec/?p=855>
- BÁEZ SILVA, CARLOS. (2015). Reseña: María del Carmen Alanís Figueroa (y otros dieciocho); José Alejandro Luna Ramos, Manuel González Oropeza, Janine Madeline Otálora Malassis y Dong Nguyen Huu, coords. *La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia*. 1ra ed. T.I. México: TEPJF. *Revista Justicia Electoral*, 16 (1), julio-diciembre. Consultado el 25 de junio de 2018 en: <http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/publicaciones/la-justicia-electoral-mexicana-en-el-foro-internac>
- BÁEZ SILVA, CARLOS Y TELLO MENDOZA, MARTHA ALEJANDRA. (2015). El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 7-8. Consultado el 20 de junio de 2018 en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12552>
- BIGLINO CAMPOS, PALOMA. (2015). Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada. *Revista Teoría y Realidad Constitucional de la UNED*, 35. Consultado el 23 de junio de 2018, en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14918>
- CARMONA TINOCO, JORGE ULISES. (2009). El caso Jorge Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 9, (enero). Consultado el 18 de junio de 2018 en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542009000100029
- COMISIÓN DE VENECIA. (2009). Lineamientos sobre el reconocimiento internacional de los observadores

- electorales. Estudio No. 477/2008. Estrasburgo, 14 de diciembre. Consultado el 25 de junio de 2018 en: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)059-spa](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)059-spa)
- COMISIÓN DE VENECIA. (2011). Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo. Editado e impreso por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México. Consultado el 25 de junio de 2018 en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf
- COMISIÓN DE VENECIA. (2018). Portal oficial de Internet. Consultado el 25 de junio de 2018 en: <http://www.venice.coe.int/webforms/events/>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2008). Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 de agosto. Consultado el 18 de junio de 2018 en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf
- GÜBERCA Díaz, Marco Antonio. (2017). La consolidación de un nuevo derecho con perspectiva en derechos humanos. México: Universidad Juárez del Estado de Durango y otros.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y COLEGIO DE MÉXICO. (2016). Resumen ejecutivo del Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Actualizado al 7 de diciembre de 2016. Consultado el 18 de junio de 2018 en: http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf
- LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO. Última reforma por Decreto 186, publicado en el Periódico Oficial número 52 del Estado de Durango, el 29 de junio de 2017. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20INSTITUCIONES%20Y%20PROCEDIMIENTOS%20ELECTORALES.pdf>
- MONTOYA ZAMORA, RAÚL. (2015). Candidaturas independientes en México. México: UBIJUS.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (2007). Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Jorge Castañeda Gutman (Caso 12.535) contra los Estados Unidos Mexicanos. Consultado el 20 de junio de 2018 en: <http://www.cidh.org/demandas/12.535%20Jorge%20Castaneda%20Gutman%20Mexico%2021%20marzo%202007%20ESP.pdf>
- PELAYO MÖLLER, CARLOS MARÍA Y VÁZQUEZ CAMACHO, SANTIAGO. (2009). El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, IX. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/311/546>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO. (2017). Iniciativa de decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, y de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango. Consultado el 18 de junio de 2018 en: <http://tedgo.gob.mx/img/documentos/INICIATIVA%20DE%20DECRETO%202017.pdf>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2015). La justicia electoral mexicana en el foro internacional. El TEPJF en la Comisión de Venecia. México: TEPJF. Consultado el 20 de junio de 2018 en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/je_colliard.pdf