

monografías

ALTA CALIDAD EN
INVESTIGACIÓN
JURÍDICA



FERNANDO DWORAK	MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ
M. ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA	EFREN ARELLANO TREJO
JAIME NAPOLEÓN BÁEZ GARCÍA	MARÍA LUCÍA GUERRA ZAVALETA
MOISÉS VERGARA TREJO	FERMÍN E. RIVAS PRATS
GUILLERMO ORDAZ SÁNCHEZ	CECILIA ÁLVAREZ OCAMPO
LAWRENCE S. FLORES AYVAR	ARTURO RAMOS SOBARZO
ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ	XIMENA PUENTE DE LA MORA
SANDRA ARACELI VIVANCO MORALES	JUAN MANUEL ROMERO MARTINEZ
RODRIGO GALÁN MARTÍNEZ	DAVID CIENFUEGOS SALGADO

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A EXAMEN

RESULTADOS DEL PROCESO ELECTORAL 2017-2018,
EXPECTATIVAS Y RETOS

Coordinador:

ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

TRIBUNAL ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Magistrado Presidente

GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ

Magistradas y Magistrados Electorales

MARTHA ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA

MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ

ARMANDO AMBRIZ HERNÁNDEZ

JUAN CARLOS SÁNCHEZ LEÓN

Secretario General

PABLO FRANCISCO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

Secretario Administrativo

HÉCTOR ÁNGELES HERNÁNDEZ

Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos

SANDRA ARACELI VIVANCO MORALES

Contralor Interno

MOISÉS VERGARA TREJO

Director General Jurídico

EBER DARIO COMONFORT PALACIOS

Secretaria Técnica de la Comisión de Controversias Laborales y Administrativas

MARÍA DOLORES CORONA LÓPEZ

Encargada de Despacho de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores

BERENICE GARCÍA DÁVILA

Encargado de Despacho de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia

GUILLERMO ORDAZ SÁNCHEZ

Director de la Unidad de Servicios Informáticos

ALAN EDGAR EMMANUEL GUTIÉRREZ MONROY

Directora del Instituto de Formación y Capacitación

ANABELL ARELLANO MENDOZA

Coordinadora de Vinculación y Relaciones Internacionales

DANIELA PAOLA GARCÍA LUISES

Coordinador de Transparencia y Datos Personales

DANIEL LEÓN VÁZQUEZ

Coordinadora de Archivo

SABINA REYNA FREGOSO REYES

Coordinadora de Derechos Humanos y Género

IRIS GONZÁLEZ VÁZQUEZ

Coordinador de Comunicación Social y Relaciones Públicas

ORLANDO ANAYA GONZÁLEZ

Coordinador de Difusión y Publicación

MIGUEL ÁNGEL QUIROZ VELÁZQUEZ

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A EXAMEN
Resultados del proceso electoral 2017-2018,
expectativas y retos

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

*Catedrática de Filosofía del Derecho de la
Universidad de Valencia*

ANA CAÑIZARES LASO

*Catedrática de Derecho Civil
de la Universidad de Málaga*

JORGE A. CERDIO HERRÁN

*Catedrático de Teoría y Filosofía de
Derecho. Instituto Tecnológico
Autónomo de México*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro en retiro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación y miembro de
El Colegio Nacional*

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

*Presidente de la Corte Interamericana de
Derechos Humanos. Investigador del Instituto de
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

OWEN FISS

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la
Universidad de Yale (EEUU)*

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ

*Catedrático de Derecho Mercantil
de la UNED*

LUIS LÓPEZ GUERRA

*Catedrático de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III de Madrid*

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

*Catedrático de Derecho Civil de la
Universidad de Sevilla*

MARTA LORENTE SARIÑENA

*Catedrática de Historia del Derecho de la
Universidad Autónoma de Madrid*

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía
Política de la Universidad de Valencia*

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad Carlos III de Madrid*

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

*Catedrático de Derecho Penal
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

ANGELIKA NUSSBERGER

*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
Catedrática de Derecho Internacional de la
Universidad de Colonia (Alemania)*

HÉCTOR OLASOLO ALONSO

*Catedrático de Derecho Internacional de la
Universidad del Rosario (Colombia) y
Presidente del Instituto Ibero-Americano de
La Haya (Holanda)*

LUCIANO PAREJO ALFONSO

*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad Carlos III de Madrid*

TOMÁS SALA FRANCO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

IGNACIO SANCHO GARGALLO

*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del
Tribunal Supremo de España*

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

*Catedrático de Derecho Penal de la
Universidad de Valencia*

RUTH ZIMMERLING

*Catedrática de Ciencia Política de la
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A EXAMEN

Resultados del proceso electoral
2017-2018, expectativas y retos

Coordinador

ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

FERNANDO DWORAK

M. ALEJANDRA CHÁVEZ CAMARENA

JAIME NAPOLEÓN BÁEZ GARCÍA

MOISÉS VERGARA TREJO

GUILLERMO ORDAZ SÁNCHEZ

LAWRENCE S. FLORES AYVAR

ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

SANDRA ARACELI VIVANCO MORALES

RODRIGO GALÁN MARTÍNEZ

MARTHA LETICIA MERCADO RAMÍREZ

EFRÉN ARELLANO TREJO

MARÍA LUCÍA GUERRA ZAVALA

FERMÍN EDGARDO RIVAS PRATS

CECILIA ÁLVAREZ OCAMPO

ARTURO RAMOS SOBARZO

XIMENA PUENTE DE LA MORA

JUAN MANUEL ROMERO MARTINEZ

DAVID CIENFUEGOS SALGADO



tirant lo blanch

Ciudad de México, 2019

Copyright ® 2019

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com/mex/

© VV.AA.

© Tribunal Electoral de la Ciudad de México
Magdalena 21
Col. Del Valle
Benito Juárez, C. P. 03100
Ciudad de México
Tel. 5340 4600
EDITA: TIRANT LO BLANCH
Río Tiber 66, Piso 4
Colonia Cuauhtémoc
Alcaldía Cuauhtémoc
CP 06500 Ciudad de México
Telf: +52 1 55 65502317
infomex@tirant.com
www.tirant.com/mex/
www.tirant.es
ISBN: 978-84-1336-734-7
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Índice

Estudio introductorio	9
<i>Fernando Dworak</i>	
El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad como método de integración jurisdiccional para garantizar los Derechos Humanos, la paridad y el respeto de los sistemas normativos internos en las candidaturas independientes del sistema democrático de la Ciudad de México.....	17
<i>M. Alejandra Chávez Camarena</i>	
Origen y contexto histórico de las candidaturas independientes	39
<i>Jaime Napoleón Báez García</i>	
Aspectos normativos de las candidaturas independientes	55
<i>Moisés Vergara Trejo</i>	
Gobierno, sistema de partidos y clientelismo electoral en contraste con las candidaturas independientes.....	77
<i>Guillermo Ordaz Sánchez</i>	
Comentarios al test de proporcionalidad en el caso <i>Bronco</i>	97
<i>Lawrence Salomé Flores Ayvar</i>	
Candidaturas independientes y constitucionalismo multinivel	119
<i>Armando Hernández Cruz</i>	
Financiamiento de las candidaturas independientes.....	135
<i>Sandra A. Vivanco Morales</i>	
La nulidad de la elección por rebase del tope de gastos de campaña y la dificultad de su aplicación a las candidaturas independientes ganadoras .	149
<i>Rodrigo E. Galán Martínez</i>	
La relevancia de las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018	173
<i>Martha Leticia Mercado Ramírez</i>	

Oportunidades y desafíos de la comunicación para las candidaturas independientes.....	195
<i>Efrén Arellano Trejo</i>	
<i>María Lucía Guerra Zavaleta</i>	
Desempeño institucional de las candidaturas independientes en México....	217
<i>Fermín Edgardo Rivas Prats</i>	
<i>Cecilia Álvarez Ocampo</i>	
Candidaturas independientes y representación proporcional: hacia una reformulación posible.....	235
<i>Arturo Ramos Sobarzo</i>	
Candidaturas independientes y paridad de género. Avances y retos en materia legislativa.....	247
<i>Ximena Puente de la Mora</i>	
Candidaturas independientes: estudio retrospectivo y prospectivo	263
<i>Juan Manuel Romero Martínez</i>	
Justificación de las candidaturas independientes en México	275
<i>David Cienfuegos Salgado</i>	

Estudio introductorio

Fernando Dworak¹

Las candidaturas independientes fueron una conquista de la ciudadanía tras décadas de monopolio de los partidos sobre el acceso a la boleta. El reconocimiento constitucional de esta figura se materializó definitivamente con la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 10 de febrero de 2014, modificación motivada, entre otras razones, por el dictado de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castañeda Gutman vs. México*, en el que el excanciller reclamó su derecho de participar como candidato en las elecciones sin militar en instituto político alguno.

Sin embargo, y aun cuando en la elección de 2015 hubo tantos casos de éxito que inflaron las expectativas sobre los alcances de esta figura, pareciera que en 2018 se *desinflaron* las candidaturas independientes. En mi opinión, no hay tal declive: no solamente varias de ellas ganaron en municipios, sino que incluso otras fueron reelegidas. Más bien la falta de mecanismos de rendición de cuentas entre la ciudadanía y los gobernantes generó esperanzas que no podía brindar este mecanismo, además de que hubo casos de éxito difícilmente repetibles. Veámoslo con más calma.

Primero, muchos electores creyeron que las candidaturas independientes revolucionarían la forma de hacer política. Sin embargo, esta figura solo contribuye a legitimar al sistema político mediante la apertura de canales de participación a personas con ambiciones políticas que no tienen cabida en los partidos. Es preciso subrayarlo: competirán personas con deseos de ocupar cargos públicos, no individuos con una fibra moral distinta a los militantes de partido. A decir verdad, lo último no existe.

¹ Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull (Reino Unido).

¿Qué se puede hacer para mejorar la calidad de la política? Apos-
tar por el establecimiento de controles y mecanismos de rendición de
cuentas como la reelección inmediata de legisladores y autoridades
municipales. Moraleja: ningún sistema electoral puede garantizar la
entrada de las *mejores* personas, sea cual fuere el significado de esta
expresión, pero solo la competencia continua por un mismo cargo
puede hacer que permanezcan las más aptas. Otra medida que ayuda-
ría es una reforma del sistema electoral orientada a aumentar la com-
petitividad de los y las candidatas y los candidatos independientes
mediante la elevación del umbral de representación, la desregulación
del absurdo modelo de comunicación política y la autorización de la
entrada de dinero privado.

También hay que tener en cuenta que las candidaturas indepen-
dientes serán exitosas especialmente en el nivel municipal, toda vez
que las candidatas y los candidatos tienen arraigo local. El ámbito
municipal es el más inmediato y cercano a la ciudadanía y es más fácil
que un ciudadano o una ciudadana sepa lo que hace un o una edil que
lo que hace, digamos, un diputado o una diputada, un senador o una
senadora o un gobernador o una gobernadora. Al contrario, un dipu-
tado o una diputada independiente será, salvo casos excepcionales,
testimonial: su voto apenas valdrá en las negociaciones y los partidos
le darán cargos poco relevantes en las comisiones. Y una candidata o
un candidato exitoso a una gubernatura deberá tener detrás de sí una
gran cantidad de intereses que le apoyen.

Entonces, ¿por qué «el Bronco» y Kumamoto? En el caso del go-
bernador de Nuevo León, los partidos entraron en una crisis tal que
los grupos económicos se aliaron con el candidato independiente.
Con respecto al exdiputado local de Jalisco, tres razones explican el
éxito de su gestión. Primero, compitió por un distrito urbano y aco-
modado: difícilmente habría realizado una campaña exitosa en otro
lugar con las mismas tácticas. Segundo: había tal polarización entre
PRI y MC que un voto era la diferencia entre el éxito o el fracaso de
alguna propuesta. Gracias a ello, pudo intercambiar agendas a su fa-
vor. Finalmente, existía una falla de diseño institucional del Congreso
de Jalisco: cada diputado o diputada preside una comisión y con ello
tiene acceso a *staff*, oficinas y otros recursos. Pero es difícil que las
condiciones sean repetibles para ambos.

Aun reconociendo la necesidad y la relevancia de las candidaturas independientes, es necesario repensar su funcionalidad y eficacia en un momento de cambio político caracterizado no solo por el hecho de que los partidos se encuentran inmersos en un proceso de replanteamiento de su papel; además, la restauración del derecho a la reelección inmediata de legisladores y autoridades municipales tejerá relaciones distintas y, se espera, de mayor responsabilidad y rendición de cuentas entre representantes y representados.

El objetivo del libro que el lector tiene en sus manos es cuestionar los resultados, las expectativas y los retos de las candidaturas independientes en México durante el proceso electoral 2017-2018 a partir de la premisa de que desafío central de esta figura es contribuir a la construcción democrática de nuestro país y garantizar el ejercicio pleno de los derechos político-electorales.

La obra no pretende realizar un análisis o diagnosticar el estado del arte sobre el tema, sino más bien identificar tanto las barreras de acceso que enfrenta la ciudadanía al ejercer su derecho de sufragio activo y pasivo como las posibles alternativas de calibración para futuras elecciones.

El dibujo de un panorama claro para que el legislador sepa hacia dónde podría orientarse la evolución de la figura de las candidaturas independientes requiere el concurso y la participación de la ciudadanía para generar alternativas consistentes. En este sentido, las páginas de este volumen plasman el compromiso de los autores para construir diagnósticos y fundamentar propuestas útiles a fin de calibrar las posibilidades de este instrumento democrático. Me gustaría comentar brevemente el contenido los diversos ensayos que forman este libro.

La obra arranca con el trabajo titulado «El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad como método de integración jurisdiccional para garantizar los derechos humanos, la paridad y el respeto de los sistemas normativos internos en las candidaturas independientes del sistema democrático de la Ciudad de México», escrito por la magistrada Alejandra Chávez Camarena. En el texto, la autora analiza el modo en que la jurisdicción garantiza la observancia de los derechos humanos, la paridad de género y el respeto a los pueblos originarios a fin de asegurar el mismo respeto y consideración a quienes participan en la contienda electoral, y presta especial atención a las

candidaturas independientes. Para Chávez, el logro de aquellos fines tuitivos será posible a través de un ejercicio de armonización de las dos vertientes del Derecho (*lex e ius*) tendente a optimizar las normas del sistema jurídico.

En el segundo ensayo («Origen y contexto histórico de las candidaturas independientes»), Jaime Napoleón lleva a cabo un análisis diacrónico de las candidaturas independientes desde la época de la Independencia hasta la actualidad. La razón: solo puede entenderse el sistema electoral a la luz del contexto histórico. En el texto, el autor revisa los motivos por los cuales la ciudadanía se ha planteado la posibilidad de contender a cargos de elección popular y generar renovados espacios de participación política y toma de decisiones. También reflexiona sobre las formas a través de las cuales las candidaturas independientes pueden contribuir a la consolidación de nuestra democracia.

En su trabajo «Aspectos normativos de las candidaturas independientes», Moisés Vergara aborda algunos aspectos relativos a los principales instrumentos normativos que regulan las candidaturas independientes: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política de la Ciudad de México, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —a nivel federal— y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. Asimismo, analiza dos sentencias relevantes: una de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otra del Tribunal Electoral de la Ciudad de México. El análisis de Vergara evidencia que la normatividad aplicable en la materia no está acabada: aún es necesario reflexionar sobre la figura para impulsar reformas legislativas que contribuyan a su perfeccionamiento. En este sentido, el autor considera necesario aportar análisis y opiniones que, desde la academia y el ejercicio profesional, coadyuven a la construcción de ciudadanía y al robustecimiento del sistema democrático.

El cuarto capítulo, titulado «Gobierno, sistema de partidos y clientelismo electoral en contraste con las candidaturas independientes», corre a cargo de Guillermo Ordaz Sánchez, que elabora un análisis comparado de las reglas aplicadas a los partidos y a las candidaturas independientes. Si bien reconoce que la figura de las candidaturas independientes constituye un aliciente para que las ciudadanas y los

ciudadanos participen en las decisiones públicas, el autor señala que es necesario el establecimiento de candados mínimos para evitar condiciones de competencia desigual entre las candidaturas partidistas y las candidaturas independientes, y agrega que el Estado debe garantizar la igualdad y participación de todas y todos. El financiamiento público, el clientelismo político y la valoración de una eventual reforma constitucional son temas sobre los que habrá que seguir reflexionando.

Lawrence S. Flores Ayvar escribe en «Comentarios al test de proporcionalidad en el caso *Bronco*» sobre el test de proporcionalidad siguiendo de cerca las tesis iusteóricas de Alexy. El recurso a la utilización de este criterio metodológico para resolver las posibles intervenciones de los legisladores en los derechos fundamentales concebidos como principios se ha extendido, y nuestro país no ha sido una excepción. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han aplicado el test de proporcionalidad en sus tesis y jurisprudencias, si bien de manera no totalmente ortodoxa. Bajo estas premisas, el autor expone los criterios jurisprudenciales de estos órganos jurisdiccionales elaborados mediante la utilización del test de proporcionalidad con el propósito de reflexionar sobre los argumentos de la Sala Superior del TEPJN en su aplicación concreta en el llamado caso *Bronco*, relativo a un candidato independiente.

En el trabajo titulado «Candidaturas independientes y constitucionalismo multinivel», el exmagistrado Armando Hernández Cruz vincula la figura de las candidaturas independientes al denominado constitucionalismo multinivel, un nuevo paradigma que tiene como fundamento la tutela de los derechos más allá de los cada vez más estrechos límites del Estado nación. El constitucionalismo multinivel es caracterizado como un giro institucional que, al decir del autor, una vez introducido en el sistema mexicano ha generado una de las transformaciones más relevantes de nuestro sistema constitucional.

En el séptimo ensayo, «Financiamiento de las candidaturas independientes», Sandra Araceli Vivanco Morales plantea si la distribución de los recursos públicos para el financiamiento de los gastos para las candidaturas independientes se apegan a los principios de legalidad y equidad, principios que todo proceso electoral debe observar. Vi-

vanco evalúa la pertinencia de un rediseño de la normativa electoral, dado que esta regulación establece marcadas desigualdades entre los partidos y las candidaturas independientes en el acceso a los recursos públicos para sufragar los gastos de campaña. A fin de hacer verdaderamente accesible a la ciudadanía su participación en los procesos democráticos, la autora estima que resultaría adecuado expedir una ley general que regule este y otros aspectos de la legislación electoral.

El siguiente trabajo lleva por título «La nulidad de la elección por rebase de topes y la dificultad de su aplicación a las candidaturas independientes ganadoras». Su autor, Rodrigo Galán Martínez, muestra con solvencia que la acreditación de la causal de nulidad de la elección por rebase de topes de campaña siempre ha tropezado con dificultades. Antes de que se regulara en la Constitución, los problemas principales que planteaba eran el desfase de los procesos de fiscalización y la interpretación de la determinancia en términos cuantitativos. No obstante, la regulación constitucional de esta causal de nulidad también genera problemas, singularmente la acreditación de la determinancia. El autor pone en evidencia que, además de estas dificultades para que se actualice la causal, existen otras que también deben ser tomadas en consideración. En el caso de las candidaturas independientes, la desigualdad con la que estas contienden frente a los partidos es un obstáculo más para que esta causa de nulidad pueda ser efectiva.

La magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez firma el capítulo noveno («La relevancia de las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018»). Su texto propone un recorrido por la normativa electoral y la doctrina jurisdiccional más relevante en la materia al objeto de analizar el desempeño de la figura de las candidaturas independientes en la experiencia del proceso electoral 2017-2018. La autora concluye que, si bien las candidaturas independientes han contribuido a fortalecer nuestra democracia, enfrentan todavía numerosos desafíos regulatorios que no pueden ser soslayados.

Por su parte, Efrén Arellano Trejo y María Lucía Guerra Zavaleta revisan en «Oportunidades y desafíos de la comunicación para las candidaturas independientes» la legislación que regula de las candidaturas independientes, prestando particular atención a todos aquellos aspectos relacionados con la comunicación y la difusión. Partiendo

del examen detenido de estas materias, identifican las ventajas y las debilidades de las candidaturas independientes en contraste con los partidos políticos.

En el undécimo ensayo, titulado «Desempeño institucional de las candidaturas independientes en México», Fermín Edgardo Rivas Prats y Cecilia Álvarez Ocampo recurren al modelo teórico del desempeño institucional para evaluar las normas, los incentivos y los filtros institucionales de las candidaturas independientes a partir de los resultados obtenidos en su funcionamiento. Con base en este enfoque, exponen los límites y los riesgos tanto del empoderamiento que llevan aparejado como de la discrecionalidad a la que están sujetas las candidaturas independientes.

Seguidamente, Arturo Ramos Sobarzo reflexiona en «Candidaturas independientes y representación proporcional: hacia una reformulación posible» sobre la vigorosa irrupción de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano, a pesar de que no siempre hayan conseguido el triunfo electoral. El texto de Ramos se centra de manera específica en la pertinencia de la participación de las candidaturas independientes en la asignación bajo el sistema de representación proporcional, posibilidad que hasta hoy no ha sido hacedera más que por la vía judicial en el ámbito de los ayuntamientos. El autor plantea algunas propuestas sobre la viabilidad de la inclusión de las candidaturas independientes en el sistema proporcional a fin de lograr el principal objetivo de este tipo de sistema electoral: lograr la mayor representatividad posible.

Ximena Puente de la Mora escribe en «Candidaturas independientes y paridad de género. Avances y retos en materia legislativa» sobre los retos y obstáculos que ha enfrentado la participación y representación política de las mujeres. La experiencia histórica de las mujeres, afirma la autora, ha estado marcada por una desigualdad secular que ha dificultado su desempeño integral, sobre todo en aquellas actividades que, dependiendo del contexto social, no se consideran como propias del género. El texto, que escudriña las causas de fondo de la desigualdad por razón de género, analiza los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres cuando contienden en procesos electorales a través de las candidaturas independientes, pondera el valor

de las transformaciones legislativas y señala los principales retos que deben ser superados para conseguir la paridad real.

En «Candidaturas independientes: estudio retrospectivo y prospectivo», Juan Manuel Romero Martínez analiza los orígenes y el posible futuro de las candidaturas independientes en México. Para ello, expone el marco jurídico constitucional y legislativo aplicable, así como algunos casos judiciales emblemáticos. La finalidad del autor es examinar las debilidades de esta figura en nuestro país, pero también, o sobre todo, contribuir a su desarrollo en el futuro mediante el planteamiento de propuestas concretas que sean operables en el orden jurídico nacional.

El último ensayo, «Justificación de las candidaturas independientes en México», escrito por David Cienfuegos Salgado, aborda el estudio de la figura de las candidaturas independientes a partir de la regulación electoral de nuestro país. Cienfuegos destaca el momento en que las candidaturas se restringieron a las que eran postuladas exclusivamente por un partido político, culminando en la apertura a ciudadanas y ciudadanos sin filiación partidista. El análisis del autor hace hincapié en los efectos que tuvo aquella limitación del ejercicio del derecho de sufragio pasivo en la configuración de un modelo democrático que otorgara similares ventajas a todos los actores políticos. Asimismo, detalla los argumentos que propiciaron la modificación de la legislación electoral y la reintroducción de esta figura.

Estoy seguro de que los ensayos serán de gran relevancia para la discusión de nuevas reformas que calibren la figura de las candidaturas independientes con el fin de que cumpla mejor sus objetivos. Mis felicitaciones para quienes colaboraron en este libro.

Ciudad de México
Diciembre de 2019

El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad como método de integración jurisdiccional para garantizar los Derechos Humanos, la paridad y el respeto de los sistemas normativos internos en las candidaturas independientes del sistema democrático de la Ciudad de México

M. Alejandra Chávez Camarena¹

1. INTRODUCCIÓN

Las personas juzgadoras buscan igualar lo desigual y cuando lo hacen logran alcanzar la justicia (Aristóteles, [349 a. C.] 2012: 119-120). La jurisdicción del Estado trabaja para que las personas que integran la comunidad se encuentren en igualdad de circunstancias, oportunidades, recursos y resultados o, como dice Dworkin, para que sean acreedoras del mismo respeto y consideración.

En el caso específico de la jurisdicción electoral, es indispensable que cuente con dispositivos que garanticen la protección de los derechos humanos, la paridad de género y el respeto a los pueblos originarios a fin de asegurar el mismo respeto y la misma consideración a los participantes en una contienda electoral, especialmente en el caso de las candidaturas independientes y/o las que están integradas por grupos poblacionales históricamente discriminados como los pueblos originarios, las mujeres o las personas con discapacidad.

La diversidad humana (política, religiosa, sexual, cultural, etc.) reclama una «convivencia dúctil» cuyo único contenido «sólido» sea la necesaria coexistencia armónica de los diversos principios y valores que convergen en la comunidad política. También estos principios y

¹ Magistrada del TECDMX.

valores deben ser dúctiles o moderados, es decir, relativizados entre sí (Zagrebelsky, [1995] 2003), lo cual puede lograrse tanto en el proceso de creación de las normas jurídicas —mediante la universalización de derechos que protejan la diversidad de principios y valores y propicien una coexistencia armónica— como en el momento de su aplicación —a través de una interpretación integral del Derecho, que puede llevarse a cabo recurriendo al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad—.

Al respecto, es oportuno explicitar preliminarmente qué se entiende por control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

La expresión «control difuso» hace referencia a la facultad que tienen todos los órganos jurisdiccionales, en vía de excepción, para evaluar la constitucionalidad de normas generales —especialmente— y omitir su aplicación en un caso concreto o, si se trata de actos *stricto sensu*, declarar su nulidad.

En ese sentido, el «control de constitucionalidad» supone analizar la coherencia sustantiva de un precepto legal con una disposición constitucional para determinar si el primero es compatible con la segunda, operación que necesariamente entraña determinar el alcance del supuesto normativo de la disposición constitucional mediante la atribución a la misma de un significado específico y claramente delimitado (Garmendia, 2010: 8-9).

Por otra parte, como señala Santiago Nieto (2017: 47) con cita de Ferrer y Castilla, la expresión «control de convencionalidad» designa el proceso a través del cual se determina si una norma o un acto internos —o bien la interpretación de los derechos y libertades constitucionales— son materialmente coherentes con los tratados sobre derechos humanos de los que el Estado en cuestión es signatario. Ello implica las siguientes obligaciones para las juezas y los jueces nacionales: a) observar los tratados internacionales; b) aplicar los tratados internacionales en materia de derechos humanos porque forman parte del Derecho interno; c) no interpretar la ley contra el contenido, el objeto y el fin de los tratados internacionales; d) hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en los tratados internacionales; y e) observar como pauta de interpretación la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el control de la regularidad constitucional materializa la necesidad de privilegiar y asegurar el respeto de los derechos esenciales de la persona reconocidos en la Constitución mediante las acciones y los procedimientos que garantizan su prevalencia: el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Esto es, en el control de constitucionalidad se estudia y determina si la legislación objeto de la concreta controversia contraviene o no un precepto constitucional y, por lo tanto, si la norma sometida a valoración es válida, es decir, si pertenece o no al sistema jurídico en razón de su coherencia con el texto constitucional o de que su sentido y sus fines se correspondan con el espíritu de la Constitución.

Por otra parte, la SCJN agrega que la modalidad difusa del control de convencionalidad se ejerce por todas las autoridades públicas y se circunscribe al deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y los actos internos que se aplican a un caso concreto y los derechos humanos que establece la Constitución y los tratados internacionales, así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dado que la fuerza vinculante de la normativa convencional puede determinar la inaplicabilidad de una norma a un caso concreto.

En el primer supuesto se decide la constitucionalidad de la norma reclamada, mientras que en el segundo solamente se atiende a su aplicación [Tesis III. 4o. (III Región) 2 K (10a.)].

Por supuesto, este dispositivo no implica solo un análisis dogmático de la validez de la norma —en su origen, en su sentido o en su aplicación por parte de las personas que operan el Derecho—, sino que también adquiere dimensiones esenciales en el sistema democrático.

La promoción y protección de los derechos humanos involucra tres esferas de acción. La primera es la esfera individual, concretada en el ejercicio de los derechos personalísimos como la vida, la libertad o el libre desarrollo de la personalidad y, fundamentalmente, de los derechos políticos y civiles. La segunda es la esfera colectiva; en ella, el interés público en la defensa de los derechos de la humanidad se manifiesta en el diálogo público propiciado por las libertades

de reunión, asociación, expresión y de manifestación de las ideas, de pensamiento, entre otros derechos de carácter deliberativo. La tercera esfera es la social. Uno de los fines esenciales del control de regularidad constitucional es la transformación de la conciencia ético-jurídica de la comunidad, objetivo que solamente es posible lograr si el Estado cumple de buena fe las obligaciones que ha contraído en materia de derechos humanos, es decir, si orienta su acción al respeto y la garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación de ningún tipo. El sistema convencional impone al Estado el cumplimiento de sus obligaciones tanto en sentido negativo —vetando la intromisión ilegítima e ilícita del Estado en la esfera jurídica de las personas— como en sentido positivo —obligando al Estado a implementar medidas concretas que garanticen la materialización efectiva de los derechos humanos—.

Además, los sistemas universal e interamericano de derechos humanos se erige como garantes de la responsabilidad internacional del Estado mexicano, en aquellos casos en que los órganos internos de gobierno trasgreden los derechos esenciales de la persona.

Estos principios y reglas evidencian la importancia adquirida por el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad como método jurisdiccional para la protección, defensa y salvaguarda de los derechos humanos. Como veremos más abajo al analizar la sentencia TECDMX-JLDC-601/2017, que amplió el sentido del principio constitucional de paridad, tal relevancia se manifiesta también en el ámbito político-electoral —y, específicamente, en las candidaturas independientes—.

2. DERECHO, INTEGRACIÓN Y CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

Como ya se ha dicho, el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad consiste en una valoración de contraste que las personas juzgadoras realizan entre las normas nacionales y los tratados internacionales ratificados por el Estado. Una vez realizada la evaluación, las juezas y los jueces están deben elegir la norma más garantista (Ferrer, 2011: 531-532).

De acuerdo con la SCJN, las personas juzgadoras están obligadas aplicar con total preferencia los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre cualquier disposición de rango inferior que los contravenga. La aplicación prioritaria de normas las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia de derechos humanos es ineludible [Tesis P. LXVII/2011(9a.)].

En este sentido, la SCJN señala que el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: *a)* los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y *b)* todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano forme parte.

Consecuentemente, estos valores, principios y derechos deben permea el entero orden jurídico. Todas las autoridades están obligadas a aplicarlas y, en aquellos casos en que sea procedente, a interpretarlas.

La SCJN añade que, según este criterio interpretativo, en el caso de que exista una disparidad relativa al alcance o la protección reconocida en las normas de las fuentes mencionadas, deberá prevalecer la que brinde una mayor protección a la persona o que implique una menor restricción de sus derechos [Tesis P. LXVII/2011(9a.)]

Priorizar una norma internacional sobre una norma nacional no implica únicamente dar preferencia a uno de los dos sistemas normativos, sino también tratar de armonizar ambas normas de acuerdo con el principio *pro persona* a fin de que todo el sistema jurídico se oriente a la protección más amplia de las personas (Ferrer, 2011: 556-558).

Con el objeto de contar con elementos conceptuales que permitan alcanzar un mayor grado de equilibrio en el ejercicio de ponderación, la Suprema Corte ha señalado que el principio *pro persona* consiste en ponderar el peso de los derechos humanos y que ello supone que las personas juzgadoras deben aplicar la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, al revés, a la norma o a la interpretación más restrictiva cuando se trate de establecer límites a su ejercicio. En este sentido, expone los elementos del principio *pro persona*, [al indicar que este tiene dos variantes]:

a) Directriz de preferencia interpretativa, en virtud de la cual la persona juzgadora debe llevar a cabo la interpretación que optimice en mayor medida un derecho constitucional.

Esta dimensión se compone, a su vez, de los siguientes criterios hermenéuticos:

- El principio *favor libertatis*, que postula la necesidad de entender el precepto normativo en el sentido más favorable a la libertad [en juicio] y que tiene una doble vertiente: *i)* de acuerdo con la primera, las limitaciones de los derechos humanos que establezca la ley no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y *ii)* de acuerdo con la segunda, debe interpretarse la norma de la manera que más optimice su ejercicio.
- El principio de protección a víctimas o principio *favor debilis*, según el cual en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones cuando ambas partes no se encuentran en un plano de igualdad.
- La directriz de preferencia de normas, que dispone que quien juzga aplicará la norma más favorable a la persona con independencia de la jerarquía formal de la misma [Tesis I.4o.A.20 K (10a.)].

Este proceso de armonización requiere una «interpretación convencional» de la norma nacional (Ferrer, 2011: 578), es decir, exige la mejora de la norma y de la práctica legal nacional a partir de la perspectiva de la progresividad de la norma y la práctica jurídica convencional.

En consonancia con la propuesta de Dworkin (Ortiz, 2019: 60), la interpretación convencional concibe al Derecho como un conjunto de principios en potencia que se actualizan a través de las reglas, de tal suerte que las normas son herramientas dúctiles, maleables, y los principios son los fines evolutivos del Derecho.

El *Derecho como integridad* posibilita una relación armónica entre el *derecho como fuerza (lex)* y el *derecho como sustancia (ius)*. Esta doble naturaleza del mundo jurídico se manifiesta en la tensa relación que mantienen el Derecho y la justicia (Zagrebelsky, 2008: 252). El enfoque del Derecho como integridad apunta a la necesidad de cobrar conciencia de la importancia de las normas establecidas —que, entre otras cosas, dotan de seguridad jurídica a la comunidad—, pero también de que es indispensable asegurar la igualdad entre las personas.

La resolución de una controversia jurisdiccional desde la perspectiva el Derecho como integridad implica reconstruir la ley —no encontrarla ni inventarla— con base en los principios tradicionales de la práctica jurídica de la comunidad para optimizar su dimensión, significado y alcances (Ortiz, 2019: 61)

La interpretación integral mejora la práctica jurídica a partir de la observancia de los principios que conforman la moralidad compartida por la comunidad, entre ellos los derechos de la humanidad, la paridad de género y el respeto a la cultura, las instituciones y las normas sociales e individuales de los pueblos originarios.

A título de ejemplo, Dworkin equipara la interpretación integral a la elaboración de una novela en cadena escrita al menos por tres novelistas: la persona novelista constituyente, la persona novelista legisladora y la persona novelista juzgadora.

La persona novelista constituyente que escribe el primer capítulo construye los cimientos y establece los principios que regirán la vida de la comunidad jurídica. Este primer capítulo sirve como base a la persona novelista legisladora, que escribirá el segundo capítulo de la novela jurídica. Por su parte, la persona novelista juzgadora asume la tarea de escribir el final de la novela: partiendo de los capítulos anteriores, debe tratar de escribir el mejor final posible, que será aquel que tome en consideración los principios jurídicos involucrados en el caso concreto y logre armonizarlos con las normas mediante una justificación ética o equitativa (Ortiz, 2019: 62)

Al igual que el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad, el enfoque del *Derecho como integración* trata de orientar la práctica jurídica hacia la protección más amplia de las personas.

Con respecto a este encadenamiento literario del Derecho, la Corte señala que, entendido como uno de los medios para consolidar la supremacía constitucional, el control difuso tiende a buscar y conciliar el sentido o interpretación de las normas que conforman la premisa normativa a fin de conseguir: a) la interpretación conforme en sentido amplio, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad; b) la interpretación conforme en sentido estricto: si hay varios sentidos, debe elegirse el más acorde con el bloque de constitucionalidad, esto es, el previsto o pretendido por la Constitución, y solo cuando esto resulte imposible se deberá; c) inaplicar en el caso concreto de la dis-

posición que oriente el sentido de la premisa normativa —cuando sea indefectible un determinado sentido— en oposición al pretendido constitucionalmente, siempre en el contexto de los efectos *inter partes* que aparea este sistema [Tesis I.4o.A.18 K (10a.)].

Mediante el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad puede llevarse a cabo una armonización de primer nivel², que nos permite comparar y ajustar las normas nacionales con las normas internacionales, dado que estas forman parte del bloque de constitucionalidad (Rodríguez, Arjona y Fajardo, 2013: 17 y ss.).

El control difuso de constitucionalidad y convencionalidad contribuye a fortalecer el primer capítulo de la novela jurídica o, dicho de otro modo, proporciona más herramientas a las personas que juzgan para escribir el mejor final posible de la novela en cadena. Al resolver conflictos entre normas nacionales, la jurisdicción realiza una armonización de segundo nivel, relativo al nivel evolutivo y progresivo de la idea y las percepciones que la comunidad política tiene sobre el sistema normativo interno y, de este modo, mejora el sistema jurídico nacional y actualiza el principio de progresividad.

La SCJN ha establecido que en nuestro sistema jurídico el principio de progresividad es aplicable a todos los derechos humanos. En primer lugar, porque el artículo 1 de la Constitución mexicana establece llanamente que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a respetar, proteger, garantizar y promover estos derechos. En segundo lugar, porque ese fue el propósito del constituyente permanente, como se advierte en el proceso legislativo. Pero además, y en tercer lugar, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para designar los derechos civiles y políticos y distinguirlos y los derechos económicos, sociales y culturales no implica que exista una diferencia sustancial entre ambas categorías ni en lo que respecta a su relevancia moral —dado que todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad— ni en la in-

² El Derecho cuenta con tres niveles discursivos de análisis; el primer nivel es el Derecho positivo. El segundo es el de la dogmática y la teoría del derecho, es decir, el acervo conceptual que permite distinguir un discurso jurídico de otro cualquiera. El tercer nivel es el que se integra por el análisis valorativo y especulativo de la filosofía del Derecho.

dole de las obligaciones que imponen, específicamente al Estado, pues la protección de cualquiera de esos derechos —sean civiles, políticos o sociales— no solo exige abstenciones estatales, sino también la provisión de garantías normativas e institucionales, empezando por la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones que aseguren su vigencia. [Jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.)].

La Corte precisa que en el sistema difuso de control de la regularidad constitucional el examen de la compatibilidad entre las leyes y la Constitución corresponde a todos los órganos jurisdiccionales y que estos lo ejercitan incidentalmente cuando resuelven las causas de su competencia.

Así, el máximo tribunal señala que la lógica de dicho sistema reside en que en cada caso debe recaer una resolución —conocida como norma individualizada— que, si bien se infiere o deduce de la norma general, se adecua o relaciona con los hechos o circunstancias del caso concreto, de modo que la decisión adopta la forma de un silogismo judicial integrado por una premisa fáctica determinada por los hechos o las circunstancias conforme a las cuales deberá construirse la premisa normativa que fije la mejor solución al conflicto; esto es, cuando se ejerce el control difuso se actúa sobre el problema contingente que impone una comprobación constitucional en el caso concreto, de ahí el efecto de la cosa juzgada. [Tesis I.4o.A.18 K (10a.)].

La Corte concluye que, en este sistema, la persona juzgadora tiene el deber de realizar una interpretación para emitir un juicio relativo a la constitucionalidad en la decisión que adopta en los casos concretos. Por tanto, en el supuesto de que estime que, bajo determinadas circunstancias, la aplicación de cierta disposición resulta inconstitucional, solo puede inaplicar tal disposición en el caso concreto y resolver como si aquella no existiera.

Por tanto, la duda sobre la constitucionalidad siempre debe plantearse en razón de su aplicación en circunstancias particulares, característica que marca su diferencia respecto al control concentrado, en el que lo que se cuestiona es la inconstitucionalidad de una ley en abstracto sin apreciar los hechos concretos del caso ni la regla que rige a casos específicos, y con generalidad en el pronunciamiento.

En esta tesitura, el tenor de la resolución TECDMX-JLDC-601/2017 puede contribuir a impulsar la progresividad en la literalidad, la interpretación y el desempeño del sistema jurídico nacional, así como a mejorar la práctica jurídica interna y la calidad de la democracia.

3. LA PARIDAD DE GÉNERO EN CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA CDMX (JUICIO DE LA CIUDADANÍA TECDMX-JLDC-601/2017)

El 6 de septiembre de 2017, el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) emitió el Acuerdo IECM/ACU-CG-041/2017 mediante el cual aprobó la convocatoria a las ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México interesados en participar en el registro de candidaturas sin partido para acceder a los diversos cargos de elección popular en el proceso electoral local ordinario 2017-2018.

El inciso b) del numeral 13 del mencionado Acuerdo disponía que las y los ciudadanos que desearan postularse como candidatos independientes a un cargo de elección popular deberían constituir una fórmula compuesta por una persona propietaria y una persona suplente del mismo género.

El día 2 de diciembre de 2017, las partes actoras presentaron su solicitud de registro como aspirantes a una candidatura sin partido para una diputación elegida por el principio de mayoría relativa en el distrito electoral 26 de la Ciudad de México con una fórmula integrada por un propietario varón y una suplente mujer,

El 8 de diciembre de 2017, mediante el Acuerdo IECM/ACU-CG-096/2917, el Consejo General del IECM determinó la improcedencia de la solicitud de registro de las partes actoras, ya que su fórmula no estaba integrada por personas del mismo género.

Asimismo, en su informe circunstanciado la autoridad responsable planteó la improcedencia de juicio argumentado que, a la fecha en que emitió su informe circunstanciado (7 de diciembre de 2017), no se había pronunciado sobre el otorgamiento del registro de las partes actoras como candidatos sin partido —y, menos aún había emitido un juicio negativo—, razón por la cual no existía un pronunciamiento definitivo por parte de esa autoridad.

Al respecto, el TECDMX señaló que en el acuerdo IECM/ACU-CG-096/2017, que negó el registro como aspirantes a las partes actoras, tiene el carácter de definitivo, toda vez que dicho Acuerdo fue consecuencia directa de la solicitud presentada por las partes actoras, a las que le recayó un requerimiento y el desahogo correspondiente de las partes interesadas.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Electoral argumentó que el acto impugnado por las partes actoras implicaba obligaciones de tracto sucesivo y, por tanto, eran susceptibles de ser impugnadas en la medida en que siguieran incidiendo en la esfera de los derechos de las partes interesadas, lo cual justificó la oportunidad de su impugnación, tal y como sostuvo la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-69/2017.

En consecuencia, el TECDMX consideró que el, Acuerdo IECM/ACU-CG-096/2017 era un acto definitivo de la autoridad responsable que negó el registro a las partes actoras, por lo que inició el proceso de análisis para armonizar las reglas de operatividad del registro y el principio que sustenta a las mismas, es decir, la paridad de género en el registro de las candidaturas.

De esta forma, la *litis* se centró en el análisis de la posible inconstitucionalidad y/o inconventionalidad del inciso *b)* del numeral 13 del Acuerdo IECM/ACU-CG-041/2017 y del artículo decimosegundo de los Lineamientos para el registro de candidaturas sin partido para el proceso electoral local ordinario 2017-2018, en relación con el octavo párrafo del artículo 323 y el primer párrafo del artículo 23 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, análisis que exigió la realización de una *interpretación conforme*³.

Tal necesidad tiene su razón de ser en el hecho de que el sistema convencional de derechos humanos, que la sentencia menciona ex-

³ La *interpretación conforme* implica revisar la relación de las normas impugnadas con la Constitución y los diversos instrumentos internacionales que forman parte del sistema jurídico mexicano para determinar si dicha relación es contradictoria o armónica. En caso de que existiera contradicción, la persona juzgadora debe elegir la norma más garantista; es decir, aquella que, como ha determinado la SCJN propicie en mayor medida la efectividad de los derechos fundamentales. Para lograr esta *interpretación conforme* es preciso recurrir al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

presamente, establece que, respecto a los derechos políticos —y, concretamente, al derecho de sufragio pasivo—, los gobiernos tienen la obligación de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, el debate libre sobre los principales temas socioeconómicos y la realización de elecciones generales libres y con las garantías necesarias para que sus resultados representen la voluntad popular.

Asimismo, la resolución que argumentó que los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental y que están estrechamente relacionados con otros derechos —entre ellos, las libertades de expresión, reunión y asociación— que, en conjunto, hacen posible el juego democrático (CIDH, 1990).

Así, el Tribunal Electoral afirmó que el contraste entre la narrativa de los hechos, el marco jurídico impugnado y el sistema de normas y los criterios del sistema convencional evidenciaba que la interpretación de la autoridad responsable del numeral 13, inciso *b)* del Acuerdo del Instituto Electoral, y del artículo decimosegundo de los Lineamientos, en relación con el octavo párrafo del artículo 323, y el párrafo primero del artículo 23 del Código Electoral Local restringía indebidamente el derecho de sufragio pasivo de la parte actora.

A juicio del Tribunal, en este caso concreto se había desnaturalizado el contenido del principio de paridad de género en la postulación de candidaturas. En relación con esta cuestión, la sentencia argumentó que, en el sistema convencional y nacional, la paridad de género es una medida permanente de igualdad sustantiva y estructural que responde al mandato constitucional y convencional de garantizar la inclusión de las mujeres a fin de asegurar la igualdad entre ambos sexos.

Ahora bien, la sentencia señala que es posible que en el establecimiento —permanente o temporal— de esas medidas pueda producirse alguna afectación de los derechos que pretende tutelar por el hecho de que la medida no module sus efectos de manera apropiada.

En el caso que estamos analizando resultó evidente que las normas impugnadas no contribuían precisamente a combatir la exclusión de la que tradicionalmente las mujeres han sido víctimas. Ello porque, a partir de una interpretación de la norma coherente con el principio constitucional de paridad de género, la postulación de una candidatura con una fórmula integrada con un hombre propietario y una mujer

suplente, como era el caso, no podría contravenir la finalidad última de la norma, dado que, ante la ausencia del propietario hombre, la mujer ocuparía su lugar y así se incrementaría el porcentaje de representación de ese grupo en el órgano legislativo correspondiente.

A la luz de esta interpretación, el establecimiento de una excepción a la regla de paridad prevista en el párrafo octavo del artículo 323 del Código Electoral Local potenció los derechos de las partes actoras, circunstancia que, a juicio del TECDMX, era compatible con los fines y bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico.

Según el TECDMX, además de ser legítima, esta interpretación se ajusta totalmente a la legalidad, en virtud de su coherencia con el principio de igualdad y no discriminación por razón de género y con la perspectiva del no sometimiento de las mujeres para garantizar su derecho al acceso a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres.

En consecuencia, el TECDMX desarrolló un proceso de análisis con enfoque de género y logró engranar la doble naturaleza del Derecho —*lex* (Derecho, fuerza, seguridad jurídica) y *ius* (sustancia, equidad, justicia)— a la que nos hemos referido arriba.

La argumentación de la sentencia —en virtud de la cual las fórmulas integradas por un candidato hombre propietario y por una candidata mujer suplente, no vulneran la finalidad y bienes jurídicos tutelados por la norma paritaria— fue refrendada por la reforma constitucional en materia de paridad publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019.

Por otra parte, y como ya se ha señalado, la norma debe interpretarse de manera tal que procure la protección más amplia de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad asociada a una discriminación histórica. En este sentido, el Tribunal concluyó que la interpretación de la autoridad electoral contravino los principios de paridad de género y lesionó injustificadamente los derechos políticos de las partes actoras. Esto es, en su aplicación estricta de las reglas operativas, la autoridad responsable no consideró la dimensión y los alcances del principio constitucional de paridad que sustentan a aquellas, acotando su aplicación y sus resultados a un alcance meramente reglamentario y literal que desatendía las particularidades del caso.

Por todo lo dicho, el TECDMX resolvió inaplicar⁴ los artículos 23 y 323 del Código de Instituciones y Procedimiento Electorales de la Ciudad de México, lo que de ninguna manera implicó anular la validez y vigencia de la norma reglamentaria⁵.

Asimismo, resolvió revocar los acuerdos IECM/ACU-CG-0491/2017 y IECM/ACU-CG-096/2017 únicamente en lo que hacía a sus efectos sobre la esfera jurídica de las partes actoras.

El marco interpretativo de esta resolución se sustentó en un ejercicio complejo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad cuyo resultado fue la inaplicación de normas inferiores a la primacía constitucional [Tesis P. LXVII/2011(9a.)] y que se acomodó al método establecido por la SCJN [Tesis P. LXIX/2011(9a.)].

1. Interpretación conforme en sentido amplio: quien juzga debe interpretar el sistema jurídico de acuerdo con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, procurando siempre la protección más amplia a las personas.

⁴ «[...] es innecesario reflejar la inconventionalidad de una norma de Derecho interno en los puntos resolutivos de la sentencia en la que se hace dicho pronunciamiento, pues éste solo trasciende al acto de aplicación, en tanto que el control de convencionalidad no puede llegar más allá de la inaplicación de la norma interna en el caso específico; esto es, la inaplicación de la norma cuya inconventionalidad se declara solo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, por lo que es innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma cuya inconventionalidad se demanda, pues no habrá una declaratoria de inconstitucionalidad de esta, sino solo su inaplicación respecto del acto reclamado» [Tesis P. V/2013 (10a.)].

⁵ De conformidad con el artículo 49 de la Constitución mexicana, el Poder Legislativo tiene la facultad para promulgar, modificar, derogar o abrogar la ley. No obstante, en el ámbito jurisdiccional, la persona juzgadora puede considerar la posible inaplicación de una norma en un caso concreto por razones relacionadas con la inconstitucionalidad o inconventionalidad de la solución jurídica ofrecida en esa controversia sin que con ello quede afectada su validez u obligatoriedad, dado que, para declarar inválida una norma —es decir, para expulsarla del ordenamiento jurídico—, la Constitución prevé solamente tres vías: el procedimiento legislativo previsto en los artículos 71 y 72 y los dos medios jurisdiccionales establecidos respectivamente en los artículos 105 (la acción de inconstitucionalidad) y 107, fracción II, párrafo tercero (la declaratoria general de inconstitucionalidad).

2. Interpretación conforme en sentido estricto: en caso de que haya varias interpretaciones válidas, quien juzga debe elegir aquella que armoniza la ley con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.
3. Cuando las alternativas anteriores no son posibles debe inaplicarse la ley que es objeto de controversia.

Este mecanismo se complementa con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia establecidos por la ley, la jurisprudencia y la práctica.

- a) Que la persona juzgadora tenga competencia legal para resolver el procedimiento o proceso en el que vaya a contrastar una norma.
- b) Si el proceso se inicia a petición de parte, esta debe señalar con toda claridad los elementos mínimos que fundan su pretensión: el derecho humano que se estima infringido, la norma general que debe ser objeto de contraste y el agravio que le causa.
- c) Debe haber existido una aplicación expresa o implícita de la norma, aunque en ciertos casos también puede ejercitarse el control difuso contra normas que, expresa o implícitamente, hayan de aplicarse para resolver alguna cuestión del procedimiento en el que se actúa.
- d) La existencia de un perjuicio en quien solicita el control difuso, o bien irrogarlo a cualquiera de las partes cuando se realiza oficiosamente.
- e) Inexistencia del efecto de cosa juzgada respecto al tema en el juicio. Si el órgano jurisdiccional ya realizó el control difuso y estimó que la norma es constitucional, no puede realizarlo nuevamente, máxime si una persona juzgadora de jerarquía superior ya se pronunció sobre el tema.
- f) No hay jurisprudencia obligatoria sobre la constitucionalidad de la norma que emiten los órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación. Si existiera, tal criterio debería respetarse, dado que el control concentrado rige al control difuso.
- g) No hay criterios vinculantes relativos a la convencionalidad de la norma general, dado que, conforme a las tesis de la SCJN, los

criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los tribunales del Estado mexicano (Jurisprudencia XXVII.1° [VIII Región] J/8 (10a.)).

4. LA PARIDAD COMO PRINCIPIO EVOLUTIVO DEL DERECHO Y LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES COMO REGLA DEL JUEGO DEMOCRÁTICO

El contraste realizado entre principios y reglas a través del control difuso de la regularidad constitucional demuestra que las normas no deben ser entendidas y aplicadas literalmente en todos los casos.

La aplicación de una norma, dice Viehweg, no puede llevarse a cabo mediante un método lógico, no es una mera inducción, sino que exige una interpretación apegada a la tópica jurídica que parta del problema específico y busque diversos puntos de vista para construir un tejido de razonamientos que, sin olvidar el caso concreto, se oriente a la realización el fin último del Derecho: la justicia (Ortiz, 2018).

La labor de la jurisdicción —es decir, el Derecho— no consiste únicamente en determinar mecánicamente la norma aplicable a un supuesto de hecho; también implica reflexionar sobre cuál es el «mejor» Derecho que puede y debe aplicarse, el Derecho realmente existente. En este sentido, las personas operadoras del Derecho no deben aplicar inercialmente las normas —como hizo el IECM en el caso analizado—, sino que deben optimizar sus alcances, ampliar los derechos con habilidad argumentativa y llevar a cabo una interpretación conforme.

En este caso, bajo el amparo del principio *pro persona*, se determinó que la excepción a la regla establecida en el artículo 232, párrafo octavo del Código de Instituciones y Procedimiento Electorales de la Ciudad de México —que establece que las candidaturas sin partido deben presentarse en una fórmula que estará integrada por persona propietaria y suplente del mismo género— no vulnera la finalidad y el bien jurídico tutelados por la norma.

La finalidad del principio de paridad de género es equilibrar de forma efectiva las oportunidades, los recursos y los resultados en el acceso y ejercicio de cargos públicos entre hombres y mujeres para

acabar con la exclusión y la discriminación cultural y estructural que históricamente han padecido las mujeres.

Por ello, es relevante abordar desde una perspectiva de género la vigente fracción II del artículo 35 constitucional, que establece que los y las ciudadanas que soliciten su registro para candidaturas independientes deberán cumplir los requisitos, términos y condiciones establecidos por la legislación. Es decir, el análisis de los casos debe realizarse de acuerdo con la interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-JDC-494/2012 y SUP-JDC-3234/2012), órgano que ha señalado que la expresión «calidades que establezca la ley» se refiere a los lineamientos establecidos por la legislación que no son necesariamente «inherentes al ser humano», sino que pueden incluir otras, siempre que sean razonables y satisfagan el interés general, tal y como establece también el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La citada fracción II del artículo 35 de la Constitución dispone que, si bien la norma puede establecer requisitos y condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales, en todo momento debe respetar el contenido esencial del principio de paridad y armonizar su contenido con otros derechos fundamentales de la misma jerarquía —por ejemplo, el derecho a la igualdad—.

La paridad no solamente forma parte del contenido esencial de los derechos político-electorales. Es, además, un principio constitucional que debe ser actualizado mediante normas generales —leyes y códigos— o particulares —sentencias y actos administrativos—, concebidas como herramientas dúctiles que optimicen la conciencia jurídica de la comunidad, consoliden las relaciones democráticas, impulsen la igualdad sustantiva y mejoren la práctica legal.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El cumplimiento literal de una norma implica el respeto al Estado de Derecho y la observancia de la legalidad. Sin embargo, puede propiciar la vulneración de un derecho fundamental —por ejemplo, el derecho de sufragio pasivo— o influir en la conservación y reproducción de una práctica ilegítima fundada en la supuesta neutralidad textual de la norma —por ejemplo, la negación o el no reconocimien-

to de derechos y libertades a las mujeres o a la población que merece atención prioritaria—.

Considerando que el control difuso constituye una herramienta de interpretación tendiente a optimizar la norma y maximizar la defensa de la ciudadanía cuando el Derecho interno no protege adecuadamente a las personas, entonces está justificada una protección de naturaleza convencional coadyuvante de los tres órdenes jurídicos nacionales [Jurisprudencia 5o. J/8 (10a.)].

Esto implica que los órganos jurisdiccionales —particularmente, la judicatura electoral tanto nacional como local— se constituyen en los hechos como tribunales constitucionales, es decir, como garantes de la regularidad constitucional en el ámbito de su competencia y para el caso concreto que resuelvan.

El control difuso de regularidad constitucional puede maximizar la perspectiva de género si se lo concibe como un método jurisdiccional capaz de reducir las desigualdades estructurales entre mujeres y hombres atendiendo a las diferencias en los casos concretos y tomando en consideración la indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Por las mismas razones, favorece la protección de los derechos y libertades de la población de atención prioritaria prevista en el artículo 11 de la Constitución Política de la Ciudad de México, lo cual es particularmente relevante tratándose de sistemas normativos internos. Este orden de gobierno se integra por las normas, las instituciones y los procedimientos que definen la conciencia de su identidad indígena, así como su organización política, económica, jurídica, social y cultural.

En una controversia jurisdiccional, estos elementos que dan forma a los sistemas normativos internos deben ser contrastados y analizados en su dimensión y alcances con los principios constitucionales establecidos en el artículo 2 de la Constitución Federal que sustentan dichos sistemas —a saber: libre autodeterminación, autogobierno, elección de sus propias autoridades y aplicación de sus propios sistemas normativos— así como con las normas convencionales, entre ellas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶.

⁶ Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas (SCJN, 2014:14-17).

La jurisdicción electoral, salvaguarda de la integridad institucional que da forma a la democracia mexicana, ha emitido criterios jurisprudenciales que derivan de la armonización llevada a cabo mediante el control difuso entre aquellos y los principios del orden electoral. Por ejemplo, el que establece que, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a las personas no residentes en la cabecera municipal, tal restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar y supondría la transgresión del principio de igualdad visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, es decir, el derecho a no ser discriminado injustamente. Por tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales queda excluida del ámbito del reconocimiento y la tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución Federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales; en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría carácter democrático (Jurisprudencia 37/2014).

Asimismo, otra manifestación de la armonización de la *lex* (normas) con el *ius* (principios constitucionales y convencionales) es el criterio jurisprudencial según el cual el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres no es ilimitado ni absoluto, ya que su ejercicio debe de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Federal y en los tratados de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, entre los que figura la garantía sustantiva de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica respecto a los hombres, así como la promoción y el respeto del derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva (Jurisprudencia 22/2016)

Por ello, es fundamental que el orden jurisdiccional tenga presente que una comunidad plural como la nuestra necesita una aplicación dúctil o integral del Derecho que persiga la armonización de la *lex* y el *ius*, lo cual será posible siempre que las reglas (*lex*) se conciban como las herramientas maleables que hacen efectivos los principios evolutivos del Derecho (*ius*). Esto permitirá lograr que en la comunidad impere el respeto y la consideración a la dignidad, las libertades y los derechos de todas las personas, así como a las diferencias y características particulares de la condición humana.

Como hemos dicho siguiendo a Zagrebelsky, el Derecho tiene una doble naturaleza —*lex* (fuerza-reglas) y *ius* (sustancia-principios)— que necesitan ser constantemente armonizadas. Esta labor de armonización corresponde fundamentalmente a las personas juzgadoras, quienes, según Dworkin, deben escribir el mejor final posible de la novela jurídica a fin de integrar el Derecho y la justicia no de forma intuitiva, sino desarrollando el método de control difuso de regularidad constitucional en todos los casos y, particularmente, cuando se presentan asuntos que involucran a población de atención prioritaria.

La judicatura electoral promueve la progresividad de los derechos políticos, establece las reglas de aproximación al caso desde la perspectiva de género y, posteriormente, lleva a cabo el control difuso de regularidad constitucional. La práctica de este mecanismo constituye un ejercicio de armonización entre la doble naturaleza del derecho (*lex* e *ius*) orientado a optimizar las normas del sistema jurídico partiendo de una interpretación amplia de los principios constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos, paridad de género y sistemas normativos de las comunidades indígenas a través de la cual las sentencias aumentan su poder restaurador del orden social y su eficacia para proteger los derechos esenciales de la persona.

REFERENCIAS

- Aristóteles ([349 a. C.] 2012): *Ética Nicomaquea*, trad. Antonio Gómez Robledo. México: UNAM.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1990): *Informe Haití*.
- Cossío Díaz, J. R. y R. Lara Chagoyán (2015): «¿Derechos humanos o jurisprudencia infalible?» *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 32, enero-junio.
- Ferrer Mac-Gregor, E. (2011): «Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano», *Estudios constitucionales*, 9(2).
- Garmendia Cedillo, X. (2010): «Control difuso y control convencional de constitucionalidad», *Praxis*, 3, 8-9. Disponible en: <http://cesmdfa.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/controldifusoycontrolconvencional.pdf>.
- Jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.). (2012, octubre). PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, tomo 2, p. 799.

- Jurisprudencia XXVII.1° (VIII Región) J/8 (10a.). (2013, diciembre). CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, tomo II, p. 953.
- Jurisprudencia 37/2014. (2014). SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 7, núm. 15, pp. 64-65.
- Jurisprudencia 5o. J/8 (10a.). (2014, marzo). CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO*. SU APLICACIÓN ES DE NATURALEZA SUBSIDIARIA O COMPLEMENTARIA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, tomo II, p. 1360.
- Jurisprudencia 22/2016. (2016). SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, núm. 18, pp. 47-48.
- Jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.). (2017, octubre). PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SOLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 47, tomo I, p. 191.
- Nieto Castillo, S. (2017): *Control de convencionalidad y reforma constitucional en materia de derechos humanos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm 30. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Cuadernos%20de%20Divulgaci%C3%B3n%20No.%2030_0.pdf.
- Ortiz Andrade, J. G. (2018): *Racionalidad comunicativa y argumentación jurídica indígena*, México: Porrúa.
- (2019): «La literatura como mediación dialéctica entre la seguridad jurídica y la justicia» *ELECTIO* (14). Recuperado de: <https://www.tecdmx.org.mx/index.php/sala-de-prensa/articulos/5886-revista-electoral-especializada-electio-enero-2019-no-14>
- Ortiz Andrade, J. G. (2018): *Racionalidad comunicativa y argumentación jurídica indígena*. México: Porrúa.
- Rodríguez Manzo, G., J. Arjona Estévez y Z. Fajardo Morales (2013): *Bloque de constitucionalidad en México*. México: ReformaDH.
- Tesis P. LXVII/2011(9a.). (2011, diciembre). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO

- DE CONSTITUCIONALIDAD, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, tomo I, p. 535.
- Tesis P. LXIX/2011(9a.). (2011, diciembre). PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro III, tomo I, p. 552.
- Tesis III. 4o. (III Región) 2 K (10a.). (2012, enero). CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO. SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IV, tomo 5, p. 4319.
- (2013, marzo), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, tomo I, p. 363
- Tesis I.4o.A.20 K (10a.). (2013, mayo). PRINCIPIO PRO HOMINE. VARIANTES QUE LO COMPONEN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 1, tomo II, p. 1211.
- Tesis I.4o.A.18 K (10a.). (2013, mayo). CONTROL DIFUSO. RASGOS DISTINTIVOS DE SU EJERCICIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, tomo 3, p. 1762.
- Zagrebelsky, G. ([1995] 2003): *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. M. Gascón, Madrid: Trotta.
- (2008): «El juez constitucional en el siglo XXI», *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 10.

Origen y contexto histórico de las candidaturas independientes

Jaime Napoleón Báez García¹

1. INTRODUCCIÓN

Una verdadera democracia no se limita a la celebración de elecciones para la renovación periódica de los poderes públicos, sino que implica que la ciudadanía tenga un acceso real y efectivo a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución. Uno de estos derechos, consagrado en el artículo 35, fracción II, de nuestra ley suprema es el de sufragio pasivo, que consiste en la posibilidad de ser elegido para desempeñar cargos públicos.

De igual manera, una verdadera democracia existe cuando el electorado cuenta con los mecanismos adecuados para participar en la toma de decisiones colectivas considerando las diferentes opciones que se le ofrecen.

El nacimiento y el desarrollo de los partidos políticos tuvo lugar en un contexto de creciente participación en los asuntos públicos. Su origen se debió al progresivo aumento de la demanda social de intervención en el proceso de formación de las decisiones políticas (Woldenberg, 2006: 13).

Sin embargo, debido la situación en la que desde hace tiempo se encuentran los partidos, estos no han respondido a las necesidades populares, lo cual provocó que la ciudadanía se planteara la posibilidad de contender a los cargos de elección popular sin que la postulación proviniera de un partido político con el fin de generar mayores y mejores espacios de participación política. Esto favoreció la natural reaparición de las candidaturas independientes en el sistema como

¹ Secretario Auxiliar en la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del TECDMX.

una alternativa de participación política en la cual las ciudadanas y los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones.

En nuestro país, las reformas en materia electoral han obedecido en todo momento a las coyunturas políticas existentes; por ello, nuestras instituciones, nuestra legislación y, en general, todo el sistema electoral solo pueden ser entendidos a la luz del contexto histórico de México.

Para explicar el Derecho electoral mexicano y sus principios, es indispensable realizar una revisión histórica. De esta manera, podremos entender por qué tenemos un sistema federalista; por qué el principio de separación Iglesia-Estado; por qué la representación proporcional y el porqué de nuestro modelo de comunicación política. Las condiciones políticas en las que históricamente hemos vivido nos han orillado a definir las figuras y principios electorales, a configurar las disposiciones legales y a delinear sus reformas de tal manera que propicien la construcción de una democracia más sólida que no se conforme solo con lograr la alternancia de los partidos políticos en el poder.

El presente trabajo pretende abordar, desde una perspectiva histórica, los esfuerzos que a lo largo del tiempo se han hecho a nivel político, judicial y parlamentario para lograr el reconocimiento de las candidaturas independientes y permitir a la ciudadanía el ejercicio pleno y sin condicionamientos inútiles o excesivos de su derecho a ser votado.

2. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL SIGLO XIX

El primer ejercicio democrático que se realizó de manera general en estas tierras tuvo como finalidad elegir a los diputados que representaron a la Nueva España en las Cortes de Cádiz.

Las reglas mediante las que se llevaron a cabo estas elecciones tuvieron influencia en los subsecuentes textos constitucionales mexicanos, pues la Constitución de Cádiz de 1812 fue reconocida y aplicada en la etapa transitoria entre la Independencia y la formación de México como nuevo Estado (Hernández Olmos, 2012: 21).

Para elegir a los representantes, los candidatos eran propuestos el mismo día de la elección, dado que no existían las campañas electora-

les ni los procesos de selección de candidatos. Como explica Hernández Olmos, los ciudadanos y vecinos que residían en un territorio perteneciente a la jurisdicción de una parroquia integraban las Juntas de Parroquia y debían seleccionar un determinado número de electores en función del número de habitantes. Quienes resultaban electos conformaban las Juntas de Partido y elegían a otros electores entre ellos mismos para conformar otro cuerpo electoral denominado Juntas de Provincia, y estas tenían la responsabilidad de elegir a los diputados o representantes que asistirían a las Cortes. Los tres cuerpos electorales se reunían por separado en actos solemnes regidos por reglas específicas para seleccionar a sus electores y eran presididos por los jefes políticos de cada junta. Al término de estos actos se celebraba una misa.

Una vez consumada la Independencia de México, se publicó la convocatoria para elegir a los diputados que irían a las Cortes de 1821. Para esta elección se retomó el procedimiento de elección establecido en la Constitución de Cádiz, en el que el principal requisito para obtener un puesto de elección popular era ser originario o vecino del distrito por el que se pretendiera contender (Hernández Olmos, 2012: 22). En estos primeros años de vida como nación no existían los partidos políticos, por lo que todas las candidaturas eran puramente ciudadanas.

Las reglas de las elecciones posteriores no presentaron diferencias importantes. Solo cambiaban algunas disposiciones menores relativas a los procedimientos de elección y empadronamiento; además, se introdujeron ciertas restricciones para el reconocimiento de la ciudadanía (Hernández Olmos, 2012: 22). Por tal motivo, durante casi todo ese tiempo los alcaldes, regidores, procuradores y síndicos eran electos bajo el mismo método, sin la intervención de organizaciones políticas de ciudadanos.

Hacia mediados del siglo XIX, las posturas ideológicas experimentaron un proceso de diversificación y consolidación que derivó en la formación de pequeños grupos en los que se aglutinaban ciudadanos con ideas políticas afines. Duverger afirma que los partidos, entendidos en su concepción moderna, no existían como tales, y que adoptaban la forma de clubes, grupos parlamentarios y asociaciones de pensamiento (Duverger, 1957: 15).

Estos grupos fueron conocidos en un primer momento como facciones y no eran más que pequeñas organizaciones con tintes políticos nacidas antes que los partidos; con el tiempo se desvanecieron para dar paso a la creación de los partidos políticos (Esparza, 2006: 4). Sin embargo, su militancia no era numerosa, dado que, a pesar de que defendían ideologías definidas, eran entidades desorganizadas y sin estructuras institucionalizadas.

Estos partidos primitivos no participaron en los procesos electorales, ya que todavía no eran reconocidos legalmente y, en consecuencia, su forma de participación no estaba regulada. La postulación de las candidaturas continuó realizándose de manera independiente o a través de gremios profesionales, y los ciudadanos postulados no pertenecían a partidos políticos.

Durante el prolongado Gobierno del general Porfirio Díaz, los grupos partidistas —por ejemplo, el de los Flores Magón— se multiplicaron por todo el país y fueron tolerados siempre y cuando no representaran un problema para el régimen. Su participación se hizo un poco más activa a través de periódicos y propaganda impresa y, aunque pudieron manifestar su aprobación y respaldo por determinadas opciones electorales, siguieron sin tener derecho a postular candidaturas.

Como puede verse, durante el primer siglo del México independiente todas las candidaturas electorales fueron formalmente ciudadanas debido a la falta de regulación relativa a la participación los partidos políticos. A lo largo de ese tiempo no existió una regulación específica que estableciera los derechos y obligaciones de los candidatos ni que reconociera a los partidos políticos como organizaciones o instituciones ciudadanas con derecho a participar en los procesos electorales.

3. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LOS AÑOS DE LA REVOLUCIÓN

Un hecho para algunos curioso y para otros relevante muestra la relativa flexibilidad que existía en materia de regulación de los procesos electorales. Se trata del caso de Nicolás Zúñiga y Miranda,

ciudadano mexicano que fue conocido en la época como «el eterno candidato».

En 1894, Zúñiga y Miranda contendió contra Porfirio Díaz como candidato independiente a la presidencia de la República. Fue candidato presidencial en ocho ocasiones: cinco veces como contrincante del general Porfirio Díaz, una contra Venustiano Carranza, otra más contra Álvaro Obregón en 1920 y la última contra Plutarco Elías Calles en 1924 (Del Ángel, 2018: 87).

Zúñiga y Miranda llevó a cabo todas sus contiendas sin el respaldo de un partido político; en las primeras cinco ocasiones pudo aspirar a la presidencia debido a la falta de regulación, y en las tres ocasiones posteriores gracias al reconocimiento legal de las candidaturas sin partido.

Después del triunfo del movimiento armado encabezado por Francisco I. Madero, que derrocó al gobierno del general Díaz, se realizó la convocatoria para elegir al presidente de la República, así como a diputados y senadores, y se promulgó la Ley Electoral de 1911.

Ese ordenamiento reconoció por primera vez la existencia de los partidos políticos y el derecho de las candidaturas independientes a participar en las elecciones en condiciones de igualdad con los partidos políticos, y estableció reglas específicas para el desarrollo del proceso electoral, entre ellas el requisito de contar con el apoyo de cincuenta ciudadanos del distrito para registrar una candidatura (TEPJF, 2002: 159).

Posteriormente, tanto la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente —promulgada por Venustiano Carranza en septiembre de 1916— como la Ley Electoral de 1917 establecieron reglas similares para la participación de candidaturas independientes y partidos políticos (Hernández Olmos, 2012: 24).

La Ley para la Elección de los Poderes Federales, de julio de 1918, mantuvo los preceptos de las leyes anteriores; además, incorporó mayor equidad de derechos entre los candidatos partidistas y los candidatos independientes; también perfeccionó los requisitos para impulsar las candidaturas ciudadanas y las obligó a contar con un programa político y a difundirlo. Otra diferencia respecto a las leyes anteriores es que esta preveía mayores avances en materia de impug-

naciones, y facultaba también a los candidatos independientes para ejercerlas (Hernández Olmos, 2012: 24).

Las posteriores reformas electorales de 1920, 1921, 1933, 1934 y 1942 no introdujeron modificaciones de alta relevancia, por lo que, a lo largo de un periodo de alrededor de 35 años la legislación estableció igualdad de facultades y prerrogativas entre las candidaturas independientes y partidistas sin que hubiera consideración especial de los partidos (Corona y Hernández, 2015: 120).

El periodo revolucionario se caracterizó por su gran inestabilidad política. Los actores principales en el ámbito electoral fueron los caudillos, quienes, a pesar del reconocimiento legal de los partidos políticos, se disputaron el poder durante los años del conflicto armado hasta que en 1929 se puso orden en la sucesión.

4. EL PARTIDO HEGEMÓNICO Y LAS LEYES ELECTORALES DE 1946 Y 1977

Como hemos visto, entre 1824 y 1911 no existió regulación para la postulación de candidaturas independientes ni hubo reconocimiento legal para partidos políticos. Después de 1911, las candidaturas partidistas e independientes pudieron competir en las elecciones en condiciones de igualdad y coexistieron casi con las mismas reglas hasta que se promulgó la Ley Electoral en 1946, que confirió a los partidos el derecho exclusivo para postular candidatos a los diferentes cargos de elección popular, aunque esta disposición no quedó establecida en la Constitución (Hernández Olmos, 2012: 25).

Estas nuevas disposiciones no solo impidieron la participación de candidatos independientes, sino que, además, incrementó los requisitos para la creación y el registro de nuevos partidos políticos, de modo que se hizo más difícil la participación política tanto de la ciudadanía como de los grupos opositores al régimen emanado de la Revolución.

Estas limitaciones a la participación ciudadana tenían como finalidad consolidar la estabilidad política del país y evitar que los caudillos y los liderazgos locales amenazaran con romper el equilibrio político que se estaba logrando y perturbaran la paz alcanzada al terminar el movimiento revolucionario.

En 1929, al fundarse el Partido Nacional Revolucionario, las diferentes fuerzas políticas que se disputaron el poder violentamente durante la Revolución quedaron aglutinadas en un solo ente político. Posteriormente, en 1937, durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas del Río, el corporativismo sindical y otros grupos sociales encontraron en este partido el espacio que necesitaban para satisfacer sus demandas y fueron incorporados a su estructura (Reveles, 2008: 38). De esta manera, las ambiciones de las facciones revolucionarias encontraron un solo cauce: se logró regular el acceso a los cargos públicos, se terminó con el caudillismo y los cacicazgos, y se frenó cualquier intento de sublevación contra el nuevo régimen.

El resultado fue el modelo de partido hegemónico; bajo este nuevo sistema, la ciudadanía mexicana designó a sus gobernantes sexenio tras sexenio, por lo que la participación política se redujo a votar por las opciones que ofrecía el propio partido en el poder.

Si bien no estaba cerrada la puerta a la participación de los partidos y cabía la posibilidad de que alguno de ellos accediera al poder, estos no suponían un problema para el régimen, pues la competencia política no era real. Además de que disminuyó el número de partidos políticos con registro, a los partidos de la oposición les faltaba consistencia y, además, tuvieron algunas dificultades para consolidarse como alternativas reales de cambio, lo cual favoreció el fortalecimiento del partido del Gobierno (Reveles, 2008: 38).

Este sistema funcionó durante un tiempo y dio al país una cierta estabilidad política; sin embargo, dejó de satisfacer las necesidades de representación de los nuevos sectores sociales que habían surgido como resultado del llamado «milagro mexicano» y fue desgastándose de manera natural. La ciudadanía percibía que un único partido servía de intermediario entre el jefe de Gobierno, o el equipo oligárquico, y la masa de la población como objeto de propaganda (Basave, 2002: 204).

Este cambio de percepción, las convulsiones sociales que se presentaron durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz y el hecho de que hubiera un solo candidato a la presidencia en 1976 evidenciaron la necesidad de que existieran opciones distintas de participación y motivaron la promulgación de la reforma electoral de 1977.

Los constituyentes de 1917 definieron a México como una República democrática, federal y representativa, pero no incluyeron disposición alguna en materia de partidos políticos. Si bien la Constitución estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían elegidos a través del sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto constitucional (Woldenberg, 2006: 14). La reforma de la Constitución aprobada 60 años después reconoció en su artículo 41 el estatuto constitucional a los partidos políticos, definiéndolos como entidades de interés público, modificación que tuvo como consecuencia la apertura del sistema de partidos.

Según Woldenberg, la reforma de 1977 abrió el sistema hacia las corrientes políticas que se mantenían artificialmente marginadas e inyectó pluralismo a la Cámara de Diputados; abrió las puertas al cambio y construyó así un cauce para empezar a transformar el autoritarismo en democracia (Woldenberg, 2006: 8).

La reforma fue crucial para detonar el incremento del número de partidos y ampliar su presencia en el Congreso (Reveles, 2008: 39). Comenzó así una reconfiguración del sistema electoral mexicano que perfeccionó la democracia representativa. Los partidos políticos se fortalecieron, dado que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, expedida ese mismo año, atribuyó a los partidos el monopolio en la postulación de candidaturas, manteniendo cerrada la posibilidad de participar por la vía independiente.

5. PRIMERAS EXPERIENCIAS INDEPENDIENTES

Tras las elecciones de 1988, en un contexto de mayor pluralidad política, una serie de reformas tendieron a ciudadanizar a las autoridades electorales y a dotarlas de autonomía. De igual manera, surgieron diversas iniciativas en el ámbito legislativo para abrir espacios de participación a las candidaturas independientes en los procesos electorales; sin embargo, estas iniciativas quedaron en simples intentos.

En las discusiones parlamentarias de 1996, algunos legisladores propusieron, en sentido contrario a la opinión de las mayorías, que las candidaturas independientes fueran incluidas en el proyecto de reforma constitucional (TEPJF, 2002: 54). La propuesta de reconoci-

miento al derecho ciudadano a contender para los cargos de elección popular por la vía independiente fue rechazada.

Un segundo intento tuvo lugar en 1998, cuando se presentó una iniciativa de reforma del artículo 35 de la Constitución. De nueva cuenta se discutió el tema de las candidaturas independientes, pero la resistencia de algunos partidos mantuvo sin cambios la Constitución (TEPJF, 2002: 57).

Durante los debates legislativos suscitados en ambos casos, quienes estaban a favor de la inclusión señalaron que, al apropiarse el derecho exclusivo de postular candidaturas y negar la posibilidad de contender a puestos de elección popular por vías alternativas, los partidos políticos violaban el derecho de sufragio pasivo. Ello puso de manifiesto que la propia Constitución no establecía la obligación de estar afiliado a un partido político para ser candidato. Aun así, el Poder Legislativo determinó no incorporar las candidaturas independientes al régimen jurídico constitucional electoral mexicano (TEPJF, 2002: 55).

Paralelamente a estos primeros intentos legislativos, en el contexto de los procesos electorales locales algunos episodios sirvieron como antecedente para el posterior reconocimiento de las candidaturas independientes. Una de estas experiencias ocurrió en el estado nortero de Tamaulipas en 1998: en las elecciones para la renovación del Ayuntamiento en el municipio de Jiménez, la ciudadana María del Rosario Elizondo Salinas se convirtió en la primera candidata en obtener un cargo de elección popular sin haber contado con el registro por parte de algún partido político (Hernández Olmos, 2012: 29).

En un primer momento, la autoridad administrativa electoral se negó a reconocer el triunfo de Elizondo y rechazó entregar la constancia de mayoría, pero el Tribunal Electoral de la entidad confirmó los resultados al considerar que la figura del candidato no registrado que aparece en las boletas constituye una opción para que la ciudadanía pueda «[...] proponer una persona de su satisfacción, siendo esto una vía alterna para llegar a ser parte integrante de los poderes públicos, en el caso de obtener el voto de las mayorías» cuando no se desea elegir ninguna de las planillas registradas (Báez y Tello, 2016: 239).

Tres años después, en 2001, en el estado de Michoacán el ciudadano Manuel Guillén Monzón solicitó al Instituto Electoral local el registro de su candidatura a la gubernatura de esa entidad por la vía

independiente. El Instituto alegó el incumplimiento de requisitos y el registro le fue denegado, por lo que Guillén se inconformó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En la sentencia, la Sala Superior confirmó la negativa del Instituto y señaló que el derecho a ser votado es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, por lo que no es un derecho absoluto, sino que está condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos legales que en el caso no se habían cumplido (TEPJF, 2002: 5).

En el proceso electoral de 2003 del estado de México, tres ciudadanos solicitaron su registro como candidatos independientes para los ayuntamientos de Atizapán, Ixtapaluca y Nicolás Romero, respectivamente; este les fue negado, por lo que presentaron inconformidad ante el TEPJF. La Sala Superior desechó los recursos y argumentó que correspondía únicamente a los partidos políticos la facultad de postular ciudadanos a los cargos de elección popular (Hernández Olmos, 2012: 30).

Al año siguiente, en el estado de Veracruz un candidato intentó contender sin registro para el Ayuntamiento del municipio de Las Vigas de Ramírez. En este caso, la Sala Superior determinó que, si bien un candidato no registrado no podría obtener la constancia de mayoría los votos emitidos en su favor, estos no debían considerarse nulos ni válidos, sino que tendrían que computarse por separado en una tercera categoría específica (Báez y Tello, 2016: 239).

A partir de los casos hasta ahora mencionados, se evidenció que la disposición que establecía que los partidos políticos eran los únicos que podían postular candidatos a cargos de elección popular solo era aplicable a nivel federal, ya que no existía disposición constitucional alguna que estableciera explícitamente la prohibición de las candidaturas independientes, por lo que los estados no estaban obligados a observar el modelo de monopolio dispuesto para el ámbito federal.

Bajo esta premisa, en 2005 el Congreso de Sonora y, en 2006 el de Yucatán, incorporaron a sus legislaciones la postulación de candidaturas sin partido. La Ley Electoral del Estado de Sonora fue abrogada en 2008 (Báez y Tello, 2016: 240), mientras que en el caso de Yucatán tres partidos políticos acudieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para impugnar la reforma. La Corte determinó que toda vez que la Constitución no establecía la exclusividad de los par-

tidos políticos para postular candidatos en las entidades federativas, estaba en manos de las legislaturas locales incluirlas en su legislación (Hernández Olmos, 2012: 31).

En este contexto, en el proceso electoral local de 2007, el ciudadano Adonai Avilés Sierra solicitó el registro de su candidatura independiente para contender por la presidencia municipal de Yobaín, Yucatán, y obtuvo el triunfo.

Estos avances en el reconocimiento de las candidaturas independientes fueron posibles hasta que la reforma constitucional de 2007 estableció en el artículo 116 la obligación de las entidades federativas de reconocer el derecho exclusivo de los partidos para el registro de candidaturas en los procesos electorales locales, con lo que la posibilidad de incluir las candidaturas independientes quedó frustrada. No obstante, esta nueva obligación no fue incluida en el artículo 41, dejando así un pequeño resquicio para una eventual inclusión de la figura en el ámbito federal (Báez y Tello, 2016: 239).

Probablemente, el caso más conocido, por tratarse de un asunto de competencia federal, es el del ciudadano Jorge Castañeda Gutman, quien en el año 2004 solicitó ante el entonces Instituto Federal Electoral (IFE) su inscripción como candidato independiente a la presidencia de la República. El IFE negó el registro argumentando la facultad exclusiva de los partidos para postular candidatos establecida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y alegando que el proceso de registro aún no iniciaba (Corona y Hernández, 2015: 121). Castañeda recurrió la negativa y e inició una serie de impugnaciones que llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En su resolución dictada en el año 2008 sobre la postulación independiente a los cargos de elección popular, la CIDH consideró que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos no constituía una restricción que menoscabara el derecho a ser votado y determinó que los Estados gozan de amplia libertad en la configuración del derecho al sufragio pasivo. Sin embargo, dispuso que México debía ajustar la legislación secundaria para garantizar a los ciudadanos la posibilidad de cuestionar la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido y pagar a Castañeda una indemnización por concepto de reparación del daño (Hernández, 2013: 29).

El caso Castañeda despertó en la ciudadanía la inquietud de entender por la vía independiente, por lo que el tema relativo al derecho ciudadano a ser votado sin el aval de un partido político ingresó nuevamente en el debate político (Báez y Tello, 2016: 238).

Estos intentos legislativos y jurisdiccionales para evitar exclusiones en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo generaron un nuevo contexto político que permitió preparar el terreno para el posterior reconocimiento legal de las candidaturas independientes.

6. REFORMA POLÍTICA DE 2012 Y 2014

La reforma política de 2012 eliminó las disposiciones que atribuían a los partidos políticos del derecho exclusivo a postular candidatos (Corona y Hernández, 2015: 120). El reconocimiento del derecho de los ciudadanos a postularse a cargos de elección popular de manera independiente de los partidos políticos pretendió establecer, desde la Constitución, un esquema institucional orientado a asegurar a los mexicanos el goce de una democracia de calidad independientemente de la entidad en la que habiten.

A pesar del reconocimiento a nivel constitucional, el inicio de las campañas presidenciales y la conclusión del periodo de las legislaturas motivó que las candidaturas independientes no alcanzaran a reglamentarse a nivel federal (Hernández Velázquez, 2015: 126), por lo que algunos ciudadanos que solicitaron su registro como candidatos independientes para el proceso electoral federal 2011-2012 no pudieron participar en él. La reforma de 2014 fue la que definió las reglas de participación, y las candidaturas sin partido hicieron su primera aparición en los comicios en los procesos electorales del año 2015.

De acuerdo con los datos de las diversas autoridades electorales, en 2015 un total de 325 ciudadanas y ciudadanos realizaron trámites para competir en las elecciones vía candidaturas independientes, 144 vieron sus esfuerzos reflejados en las boletas electorales y solo 64 culminaron exitosamente la travesía (Del Ángel, 2018: 90).

Reglamentar la forma en la que las ciudadanas y los ciudadanos habrían de competir por la vía independiente no fue tarea fácil; era necesario garantizar que quienes buscaran una candidatura pudieran

hacerlo en condiciones de igualdad y equidad con los candidatos postulados por los partidos políticos.

La obligación establecida desde 2007 en el artículo 116 constitucional en virtud de la cual los estados debían garantizar a los partidos políticos el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular no fue derogada (Hernández Olmos, 2012: 33), con lo que se generó una contradicción constitucional en relación con el recién reformado artículo 35.

La falta de armonización entre ambas disposiciones fue dirimida por la SCJN, y los congresos locales obtuvieron facultades para legislar en sus estados respecto a las candidaturas independientes.

Meses después, se estableció por la vía legislativa —artículos 116 y 122— que las leyes electorales de los estados y la Ciudad de México debían fijar las bases y los requisitos para que las ciudadanas y los ciudadanos que soliciten su registro como candidatos en las elecciones puedan ser votados de forma independiente a todos los cargos de elección popular y competir en condiciones de igualdad con las candidaturas emanadas de los partidos. A partir de ese momento, las entidades federativas han armonizado tanto su constitución como sus leyes electorales con las nuevas disposiciones en materia de candidaturas independientes.

Otro problema en materia de regulación respecto a la participación de candidaturas independientes ha sido el exceso de requisitos de registro y la falta de herramientas y mecanismos para asegurar la existencia de condiciones reales de equidad en la contienda. Ante esta situación, que deja a las candidaturas independientes en desventaja frente a los partidos políticos, los tribunales electorales locales y el TEPJF han intervenido para garantizar de manera amplia los derechos de la ciudadanía y eliminar los obstáculos con los que tropieza al participar en las elecciones (Del Ángel, 2018: 92).

Con contraste con los comicios federal y locales de 2015, en los procesos electorales locales de 2016 se produjo un repunte en la postulación de candidaturas sin partido. En ese año, para la elección de alrededor de mil 1800 cargos públicos en 14 entidades federativas, se registraron 523 personas por la vía independiente, de las cuales 304 aparecieron en las boletas electorales y 11 ganaron la elección por la que contendieron (Del Ángel, 2018: 90). Los casos exitosos que

tuvieron mayores reflectores en esta primera incursión independiente fueron los de Manuel Clouthier como diputado federal, Pedro Kumamoto en Jalisco como diputado local y Jaime Rodríguez Calderón «El Bronco» quien ganó la gubernatura de Nuevo León con un porcentaje de votos superior al obtenido en conjunto por sus principales contrincantes.

En el proceso electoral 2017-2018, personajes como Armando Ríos Piter, María de Jesús Patricio Martínez, nuevamente Jaime Rodríguez Calderón, Pedro Ferriz de Con y Margarita Zavala destacaron en la primera ocasión en que se eligió el cargo de presidente de la República de manera independiente después de las recientes reformas.

Para la Ciudad de México, en ese mismo proceso obtuvieron la calidad de aspirantes a una candidatura sin partido un total de 122 personas, de las cuales 14 fueron para el cargo de Jefatura de Gobierno, 74 para la primera legislatura del Congreso y 34 planillas para las alcaldías. De todas ellas, solo 16 alcanzaron a estar en la boleta electoral (Del Ángel, 2018: 94), aunque ninguno de ellos obtuvo la victoria.

7. CONCLUSIÓN

En el presente trabajo hemos hecho un recorrido histórico para analizar la evolución de la figura de las candidaturas independientes en nuestro país. Hemos podido constatar las dificultades que han tenido que vencerse para consolidar el derecho a ser votado y abrir a la ciudadanía nuevas dinámicas de participación política.

Hemos visto cómo, desde el inicio de la vida independiente de México, el Poder Legislativo, atendiendo a las coyunturas propias de su tiempo y circunstancia, ha realizado esfuerzos por configurar un sistema democrático en el que existan las instituciones idóneas y los mecanismos necesarios para el debido ejercicio de los derechos político-electorales y para que, quienes deseen competir por un cargo de elección popular por la vía independiente, tengan la misma posibilidad de triunfo que los postulados bajo las siglas de algún partido político, todo ello con el fin de que nuevos actores políticos participen también en la toma de decisiones políticas.

El conocimiento del contexto histórico en el que se ha desarrollado la democracia en México permite comprender mejor nuestro sistema y los retos a los que nos enfrentamos para seguir construyéndolo. Si bien aún existen algunos aspectos que deben someterse a revisión y que requieren ajustes en la legislación electoral —por ejemplo, la desventaja que afecta a las candidaturas independientes en la contienda—, es innegable que las candidaturas independientes han generado un mayor margen de competitividad y que han sido un complemento en los procesos electorales.

La reincorporación de las candidaturas independientes al sistema electoral ha sido bien aceptada por los diversos sectores sociales y ha generado altas expectativas acerca de lo que pueden llegar a ser. Existe la convicción de que con ellas se incrementará la participación ciudadana y se reducirá el control del poder que ejercen los partidos políticos. No obstante, también hay quienes ven el riesgo de que grupos de interés impulsen a sus propios candidatos para obtener beneficios que redunden en ellos mismos.

Sin duda alguna, las candidaturas independientes serán buenas en la medida en que permitan acceder al poder a ciudadanas y ciudadanos con interés genuino de servir a su comunidad y favorezcan la construcción de una sociedad plural y abierta en la que todas las voces sean escuchadas y tomadas en cuenta en la adopción de decisiones. Serán malas si funcionan como espacios para el *chapulineo*, para el revanchismo político o para satisfacer intereses de grupo.

Aún es muy pronto para emitir un juicio sobre el desempeño de las candidaturas independientes. Por ahora, solo es pertinente observar y analizar el modo a través del cual participan en esta nueva dinámica electoral para estar en posibilidad de llegar a conclusiones congruentes y afirmar con evidencia si contribuyeron al fortalecimiento de la democracia y a la construcción de una sociedad más justa.

REFERENCIAS

Báez Silva, C. y M.A. Tello Mendoza (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.
- Fernández del Valle, A. B. (2002): *Teoría del Estado, fundamentos de filosofía política*, México: Trillas.
- Corona Nakamura, L. A. y G. Hernández Velázquez, G. (2015): «Las candidaturas independientes en México», *Investigações Constitucionais*, 2(2). Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/5340/534056246006.pdf>.
- Del Ángel Cruz, C. (2018): «Las candidaturas independientes en la Ciudad de México: pasado, presente y futuro», en M. L. Mercado Ramírez (coord.), *La Ciudad de México y su esquema electoral*, México: TECDMX.
- Duverger, M. (1957): *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Esparza Martínez, B. (2006): *Derechos de Partidos*, México: Porrúa.
- Hernández Velázquez, G. (2015): «La rentabilidad política de las candidaturas independientes y la reelección legislativa», *Estudios Políticos*, 9(36).
- Hernández Olmos, M. (2012): *Las candidaturas independientes en México*, México: TEPJF (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm. 12).
- Reveles Vázquez, F. (2008): *La democracia en los partidos políticos: premisas, contenidos y posibilidades*, México: Instituto Electoral del Estado de México (Serie Breviarios de Cultura Democrática).
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2002): *El derecho a ser votado y las candidaturas independientes: el caso Michoacán*, México: TEPJF (Colección Sentencias Relevantes, núm. 5).
- Woldenberg, J. (2006): *Los partidos políticos y las elecciones*, México: Nuestra Ediciones.

Aspectos normativos de las candidaturas independientes

Moisés Vergara Trejo¹

1. COMENTARIOS PREVIOS

Hay una serie de elementos que se van edificando de manera continua y que hacen de la democracia un vocablo cada vez más amplio y complejo; por ello, es preciso señalar que la democracia no se limita exclusivamente a la celebración periódica de elecciones, dado que la transparencia y la rendición de cuentas, la organización de la sociedad civil, el respeto a los derechos humanos, entre otras grandes cuestiones, desempeñan un papel primordial en la configuración de la vida democrática de cualquier pueblo.

Sin embargo, tampoco podemos soslayar que las elecciones son un eje toral y fundamental para la democracia que no debe concebirse como un proceso propio de la autoridad electoral o de los partidos políticos, sino como una oportunidad integral para la participación de la ciudadanía.

En ese sentido, el tema de las candidaturas independientes es apasionante; se ha escrito mucho en torno a él y existen diversas opiniones, comentarios y propuestas sobre su origen, su funcionamiento y sus perspectivas.

En el presente capítulo dejaremos atrás la prosa lírica y las disertaciones doctrinales para realizar un análisis de los diversos instrumentos normativos que regulan las candidaturas independientes o sin partido: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCD-MX), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (COIPE).

¹ Contralor Interno del TECDMX.

Asimismo, el trabajo incluye un apartado en el cual nos referimos a dos sentencias relevantes: una de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y otra del Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX). No ignoramos que existen muchas más sentencias destacables. Por economía expositiva —y por la relevancia de ambas resoluciones— hemos elegido únicamente estas dos.

De igual manera, se transcriben algunas de las tesis de jurisprudencia relevantes emanadas del proceso electoral 2017-2018 —es decir, las más recientes—, tanto federales como de la Ciudad de México.

Con la presente colaboración no se pretende agotar el tema normativo. Sin embargo, deseamos aportar un granito de arena que esperamos sea útil, dado que este capítulo concentra el contenido de la legislación y diversos criterios jurisdiccionales sobre el objeto de estudio de este libro.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

El artículo 35, fracción II, de la CPEUM reconoce como un derecho de la ciudadanía el poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; asimismo, dispone que el derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a la ciudadanía que solicite su registro de manera independiente y cumpla los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Por su parte, el artículo 116, norma IV, incisos e) y p) de la CPEUM prevé que, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y las leyes generales, las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que los partidos políticos solo se constituyan por personas ciudadanas sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, los incisos citados prevén la garantía de que tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el

artículo 2, apartado A, fracciones III y VII de la propia Constitución (e); y de que se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones, las personas ciudadanas soliciten su registro a una candidatura para poder ser votadas en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de la Constitución Federal (p).

2.2. Constitución Política de la Ciudad de México

En su artículo 27, apartado A, párrafos 1, 2 y 3, la CPCDMX hace referencia a la democracia representativa y a las candidaturas sin partido, y dispone que la ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuente con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo y que las personas que hayan sido militantes de un partido renuncien a su militancia por lo menos un año antes del registro de su candidatura, de conformidad con lo previsto por la ley.

En ese sentido, estatuye que la ley electoral establecerá las reglas y procedimientos para el registro y la participación de las candidaturas independientes, así como las medidas para garantizar su acceso al financiamiento público y a las prerrogativas en todo el proceso electoral, en los términos de lo dispuesto por la ley general; y agrega que los requisitos que establezca la ley para su registro se guiarán por los principios de justicia, racionalidad y proporcionalidad.

Finalmente, en materia de paridad, establece que la ley electoral deberá garantizar que las fórmulas de candidaturas sin partido estén integradas por personas del mismo género.

Aunado a las anteriores, en la Constitución capitalina existen otras previsiones relativas a las candidaturas independientes.

Así, el artículo 29, B.3 *in fine* de la CPCDMX, referido a la función legislativa y al Congreso de la Ciudad, establece que las personas que hubieren accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectas.

De igual manera, el artículo 53, A.5, que regula la integración, organización y facultades de las alcaldías, prevé que el número de

concejalías de representación proporcional que se asigne a cada partido, así como a las candidaturas independientes, se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos mediante la aplicación de la fórmula de cociente y resto mayor, bajo el sistema de listas cerradas por demarcación territorial.

2.3. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

El artículo 232 de la LEGIPE dispone que corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidaturas a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes, en los términos de la ley. La LEGIPE regula las candidaturas independientes en los siete Títulos de su Libro Séptimo (artículos 357 al 439).

En términos generales, las disposiciones contenidas en dicho Libro tienen por objeto regular las candidaturas independientes para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como para diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, en términos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, prevé que las legislaturas de las entidades federativas emitirán la normatividad correspondiente de acuerdo con lo señalado por el inciso p) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución.

Asimismo, la LEGIPE otorga atribuciones al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) a fin de que, en el ámbito federal, provea lo conducente para la adecuada aplicación de las normas contenidas en el referido Libro Séptimo.

El Consejo General es, pues, el encargado de emitir las reglas de operación respectivas, utilizando racionalmente las unidades administrativas del mismo conforme a la definición de sus atribuciones y observando para ello las disposiciones legales atinentes.

Por lo que hace a la organización y el desarrollo de la elección de candidaturas independientes, en el ámbito central será responsabilidad de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del INE en el ámbito central, mientras que en el caso de los órganos desconcentrados serán competentes los consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.

En consecuencia, de acuerdo con la LEGIPE, la ciudadanía que cumpla los requisitos, condiciones y términos legales, tendrá derecho a participar y, en su caso, a ser registrada en una candidatura independiente a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, y a diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa (mediante fórmulas de propietarios y suplentes), sin que en ningún caso sea procedente el registro de candidaturas por el principio de representación proporcional.

En lo que respecta a la integración de la Cámara de Senadores, deberán registrar una lista para la entidad federativa que corresponda con dos fórmulas de candidaturas independientes de propietarios y suplentes en orden de prelación. Las fórmulas para la senaduría deberán estar integradas de manera alterna por personas de género distinto.

2.3.1. Proceso de selección de candidaturas independientes

La LEGIPE establece cuatro etapas para la selección de las candidaturas independientes: convocatoria; actos previos al registro de las candidaturas independientes; obtención del apoyo ciudadano y registro de las candidaturas independientes.

– De la convocatoria

La convocatoria será emitida por el Consejo General del INE irá dirigida a la ciudadanía interesada en postularse a una candidatura independiente y especificará los cargos de elección popular a los que las ciudadanas y los ciudadanos 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.

– De los actos previos al registro de candidaturas independientes

La LEGIPE prevé que las ciudadanas y los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente a un cargo de elección popular deberán comunicarlo al INE por escrito y en el formato que este establezca.

Asimismo, dispone que durante los procesos electorales federales en los que se renueven tanto a la persona titular del Poder Ejecutivo

Federal y como a las personas que integran las dos Cámaras del Congreso de la Unión, o cuando se renueve solamente a las personas que conforman la Cámara de Diputados, la manifestación de la intención se realizará a partir del día siguiente al que se emita la convocatoria y hasta que dé inicio el periodo para recabar el apoyo de la ciudadanía. Una vez hecha la comunicación y recibida la constancia respectiva, las personas solicitantes adquirirán la condición de aspirantes.

La LEGIPE prescribe que junto a la manifestación de intención deberá presentarse la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, que en lo que respecta al régimen fiscal deberá tener el mismo tratamiento que un partido político. A tal efecto, el INE establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil.

Del mismo modo, deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria habilitada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente. La Asociación deberá estar constituida, por lo menos, por el aspirante a la candidatura independiente, su representante legal y la o el encargado de la administración de los recursos.

– De la obtención del apoyo ciudadano

En relación con el apoyo ciudadano, la LEGIPE dispone que, a partir del día siguiente de la fecha en que las personas solicitantes obtengan la condición de aspirantes, podrán realizar actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo requerido por medios diversos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Los actos orientados a recabar el apoyo de la ciudadanía en los procesos en que se elijan a los dos poderes de la Unión —o en el que se renueve solamente la Cámara de Diputados— se sujetarán a los siguientes plazos: los aspirantes de la candidatura independiente a la presidencia de la República contarán con 120 días; los aspirantes de la candidatura independiente a una senaduría contarán con 90 días y los aspirantes de la candidatura independiente a una diputación contarán con 60 días.

Con relación al porcentaje de firmas para la candidatura a la presidencia de la República, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, el equivalente al 1% de la lista nominal con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y tendrá que estar integrada por personas electoras de al menos 17 entidades federativas que sumen, como mínimo, el 1% de las personas que figuren en la lista nominal en cada una de ellas.

Para las fórmulas a las senadurías de mayoría relativa, la ley establece que la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma del 2% de la lista nominal correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y que tendrá que estar integrada por personas ciudadanas de al menos la mitad de los distritos electorales que sumen, como mínimo, el 1% de aquellas que figuren en la lista nominal en cada uno de ellos.

Por lo que respecta a las fórmulas para las diputaciones de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener, cuando menos, la firma del equivalente al 2% de la lista nominal correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y tendrá que estar integrada por personas ciudadanas de al menos la mitad de las secciones electorales que sumen, como mínimo, el 1% de las que figuren en la lista nominal en cada una de ellas.

La LEGIPE también prevé una serie de restricciones. Por ejemplo, las personas aspirantes no podrán realizar actos anticipados de campaña por ningún medio y tampoco podrán contratar propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, pues en tal caso el INE podría negarles o cancelarles su registro.

Con respecto al financiamiento, la ley establece que los actos tendientes a recabar el apoyo de la ciudadanía se financiarán con recursos privados de origen lícito en los términos de la legislación aplicable y que estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General del INE por el tipo de elección para la que pretendan postularse.

– Del registro de candidatos independientes

La LEGIPE establece que las personas que aspiren a participar por una candidatura independiente en las elecciones federales de que se trate deberán satisfacer tanto los requisitos constitucionales como los que ella misma exige.

Los plazos y los órganos competentes para el registro de las candidaturas independientes en el año de la elección serán los mismos prescritos por la ley para la presidencia de la República, las diputaciones y las senadurías del Congreso de la Unión.

Las personas que aspiren a participar por una candidatura independiente a algún cargo de elección popular deberán presentar su solicitud por escrito y, una vez cumplidos los requisitos normativos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE procederá a verificar que han reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate. Si la solicitud no reúne el porcentaje requerido, se considerará como no presentada.

De igual manera, se prevé que ninguna persona podrá registrarse como candidata a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral y que tampoco podrá ser candidata para un cargo federal de elección popular y, simultáneamente, para otro de los estados, los municipios o la Ciudad de México. Asimismo, las personas que hayan sido registradas en una candidatura independiente, no podrán ser postuladas como candidatas por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral federal.

2.3.2. De los derechos y obligaciones de las personas aspirantes

La Ley General reconoce, entre otros, los siguientes derechos a las personas aspirantes: solicitar su registro a los órganos electorales, dependiendo del tipo de elección; realizar actos para promover sus ideas y propuestas con el fin de obtener el apoyo de la ciudadanía para el cargo al que aspiren; utilizar financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades; nombrar a una persona representante para asistir a las sesiones de los consejos generales, locales y distritales, sin derecho a voz ni voto; e insertar en su propaganda la leyenda «Aspirante a Candidato Independiente».

Con respecto a las obligaciones de las personas aspirantes, la LEGIPE establece las siguientes: conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la ley; no aceptar ni utilizar recursos de procedencia ilícita para realizar actos tendentes a obtener el apoyo de la ciudadanía; abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo —así como metales y piedras preciosas— de cualquier persona física o moral;

rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de personas extranjeras o de ministros de culto de cualquier religión, de las asociaciones, organizaciones religiosas e iglesias o de órganos del Estado; rendir el informe de ingresos y egresos y respetar los topes de gasto fijados para obtener el apoyo de la ciudadanía.

2.3.3. De las prerrogativas, derechos y obligaciones de las personas candidatas

La ley establece una serie de prerrogativas, derechos y obligaciones para las candidaturas independientes.

Son prerrogativas y derechos de las y los candidatos independientes registrados, entre otros, participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección al cargo para el que hayan sido registrados; tener acceso a los tiempos de radio y televisión únicamente en la etapa de las campañas electorales; obtener financiamiento público y privado; realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral; y designar representantes ante los órganos del INE.

Con respecto a las obligaciones, de manera enunciativa podemos enlistar las siguientes: conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la ley; respetar y acatar los Acuerdos que emita el Consejo General del INE; respetar y acatar los topes de gasto de campaña; ejercer las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña; insertar en su propaganda de manera visible la leyenda «Candidato Independiente» y presentar, en los mismos términos en que lo hagan los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos.

2.3.4. De los representantes ante los órganos del Instituto Nacional Electoral

La Ley General también establece que, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los consejos general, locales y distritales aprobados por el Consejo General del INE, las candidaturas independientes podrán designar representantes ante los órganos del Instituto.

2.3.5. Del financiamiento

De acuerdo con la LEGIPE, el régimen de financiamiento de las candidaturas independientes tiene dos modalidades: el financiamiento privado y el financiamiento público.

El financiamiento privado estará integrado por las aportaciones que realicen las y los candidatos independientes y las personas simpatizantes y no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate, con la acotación de que, como ya se ha señalado, las candidaturas independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo —así como metales y piedras preciosas— de cualquier persona física o moral.

Para los efectos de la distribución del financiamiento público y las prerrogativas a las que tienen derecho las candidaturas independientes, en su conjunto serán consideradas como un partido político de nuevo registro.

El monto que correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre las candidaturas independientes de la siguiente manera: 33.3% entre todas las candidaturas a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos de manera igualitaria; 33.3% entre todas las fórmulas de las candidaturas a las senadurías de manera igualitaria; 33.3% de manera igualitaria entre todas las fórmulas de las candidaturas a las diputaciones. En el supuesto de que una sola candidatura obtenga su registro para cualquiera de los cargos antes mencionados, no podrá recibir un financiamiento superior al 50% de los montos referidos anteriormente.

2.3.6. Del acceso a la radio y la televisión

Las candidaturas independientes, en su conjunto, tienen derecho a acceder a la radio y la televisión, como si se tratara de un partido de nuevo registro únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria entre los partidos políticos y únicamente para campaña electoral en términos de lo dispuesto en la Constitución.

El INE, autoridad única para administrar el tiempo en radio y televisión que corresponde al Estado, garantizará a las candidaturas independientes el uso de sus prerrogativas en ambos medios de comunicación; establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir durante las campañas electorales; aten-

derá las quejas y denuncias por la violación de las normas aplicables y determinará, en su caso, las sanciones.

2.3.7. De las franquicias postales

Las candidaturas independientes disfrutarán de las franquicias postales dentro del territorio nacional que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades, pero no tendrán derecho al uso de franquicias telegráficas.

2.3.8. De la propaganda electoral

Las normas sobre propaganda electoral contenidas en la LEGIPE serán aplicables a las candidaturas independientes. La propaganda electoral deberá contener el emblema y el color o los colores que las caractericen y diferencien de otros partidos políticos y de otras candidaturas independientes, así como consignar visiblemente la leyenda «Candidato Independiente».

2.3.9. De la fiscalización

De acuerdo con la LEGIPE, la revisión de los informes que las personas aspirantes presenten sobre el origen y destino de sus recursos y de sus actos para recabar el apoyo ciudadano, según corresponda, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de sus recursos y su situación contable y financiera estará a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE.

En materia de fiscalización de recursos, el INE podrá convenir mecanismos de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Fiscalía General de la República para detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita.

2.3.10. De la documentación y el material electoral

Según la LEGIPE, las candidatas y los candidatos independientes figurarán en la misma boleta que el Consejo General del INE apruebe para las candidaturas de los partidos políticos o coaliciones, según la elección en la que participen.

Se utilizará un recuadro para cada candidatura o fórmula del mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participen; estos recuadros serán colocados después de los destinados a los partidos políticos y, si existieran varias candidaturas o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente.

De acuerdo con la elección de que se trate, en la boleta aparecerá el nombre completo de la candidata o el candidato o de los integrantes de la fórmula y no se incluirá ni la fotografía ni la silueta de los mismos.

2.3.11. Del cómputo de los votos

Por lo que respecta al cómputo de los votos, la LEGIPE dispone que se contará como voto válido la marca que hagan las personas electoras en un solo recuadro que contenga el emblema o el nombre de una candidatura independiente.

Para determinar la votación nacional emitida que servirá de base para la asignación de diputaciones y senadurías por el principio de representación proporcional, no serán contabilizados los votos emitidos a favor de las candidaturas independientes.

2.4. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

En el ámbito local, los artículos 310 a 326 del COIPE regulan las candidaturas independientes bajo el rubro de candidaturas sin partido.

En ese sentido, el código capitalino establece que las ciudadanas y los ciudadanos que cumplan los requisitos, condiciones y términos que establece la legislación tendrán derecho a participar —y, en su caso, a ser registrados— en una candidatura sin partido para ocupar los cargos de jefe de Gobierno, alcaldesa o alcalde y concejal en las demarcaciones territoriales, así como en las diputaciones al Congreso de la Ciudad de México.

El Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) emitirá una convocatoria con el fin de especificar las etapas y los mecanismos para el registro de candidaturas sin partido. Asimismo, expedirá los lineamientos y la convocatoria a fin de que la ciudadanía interesada y que cumpla con los requisitos establecidos participe en el procedimiento previsto para obtener las firmas ciudadanas y alcanzar el porcentaje de apoyo fijado para cada candidatura sin partido durante los mismos plazos en que se lleven a cabo las precampañas o procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos.

La norma local prevé que el proceso de selección de las candidaturas sin partido comprende las etapas siguientes: convocatoria; registro de aspirantes; procedimiento para obtener las firmas ciudadanas necesarias para alcanzar el porcentaje de apoyo fijado para cada candidatura; dictamen sobre el respaldo de la ciudadanía requerido para obtener el derecho a registrarse a una candidatura sin partido y registro de candidatura sin partido.

Así, el COIPE dispone que, además de cumplir con los términos, plazos y condiciones que se establecen para las candidaturas propuestas por los partidos políticos, para obtener el registro las personas solicitantes deberán satisfacer el requisito de no haber militado en algún partido político al menos durante el año previo a la solicitud de registro.

Un aspecto importante es que ninguna persona podrá contender de manera simultánea en un mismo proceso electoral como candidata sin partido y como candidata de partido político; tampoco podrá buscarse simultáneamente una candidatura en el proceso de selección de un partido político y buscar el apoyo de la ciudadanía como aspirante a solicitar registro para una candidatura sin partido.

Asimismo, en caso de que los ciudadanos y las ciudadanas de los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios decidan postularse como candidatos sin partido para los cargos de diputaciones, alcaldes y concejales por el principio de mayoría relativa, en los casos donde las circunscripciones comprendan en su mayoría pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios deberán respetarse en todo momento sus usos y costumbres para su registro como tal y, por consiguiente, para su elección por medio de la votación electoral a la que estos estén acostumbrados.

Las personas que pretendan postular su candidatura sin partido a un cargo de elección popular en la capital del país, deberán ponerlo en conocimiento del IECM por escrito y en el formato que este determine.

Una vez hecha la comunicación y recibida la constancia respectiva, las ciudadanas y los ciudadanos adquirirán la calidad de aspirantes y estarán en aptitud legal de realizar los actos tendentes a recabar el porcentaje requerido de apoyo de la ciudadanía por medios distintos a la radio y la televisión, siempre que los mismos no constituyan actos anticipados de campaña.

Para las diputaciones de mayoría relativa, las cédulas de respaldo deberán contener, cuando menos, las firmas de apoyo equivalentes al 1% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección. Para las fórmulas de alcaldías y concejalías, las cédulas de respaldo deberán contener, cuando menos, las firmas de apoyo equivalentes al 1% de la lista nominal de electores correspondiente a la demarcación territorial en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo.

Las personas aspirantes no podrán realizar actos anticipados de campaña por ningún medio y no podrán contratar propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. Los actos orientados a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito y estarán sujetos al tope de gasto que determine el Consejo General del IECM.

Las candidatas y los candidatos sin partido tendrán derecho al uso de espacios en medios de comunicación en los términos previstos por el artículo 41, fracción III de la CPEUM de acuerdo con la administración que realice el INE y de conformidad con lo previsto en el numeral 406 del COIPE. Igualmente, tendrán derecho a financiamiento público únicamente para campañas electorales, que se equiparará a los recursos de campaña destinados a las candidaturas del partido político con menor financiamiento público en el año de la elección.

El acceso de las prerrogativas para gastos de campaña de las candidaturas sin partido, así como la administración y comprobación de gastos y la revisión del origen del financiamiento privado, se llevarán

a cabo en los términos que establezca el Consejo General del INE o, en su caso, del IECM.

3. RESOLUCIONES JURISDICCIONALES RELEVANTES

3.1. *Sentencia federal*

En la sentencia emitida por la Sala Superior del TEPJF en el expediente SUP-JDC-112/2018, promovido por Armando Ríos Piter, el máximo tribunal electoral del país confirmó el acto reclamado: un oficio del director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE a través del cual dio respuesta a la solicitud del actor respecto de la asignación de tiempos en la radio y la televisión durante el periodo de intercampana.

La parte actora alegó que se hizo nugatorio el derecho de las personas aspirantes a una candidatura independiente a gozar de las prerrogativas de radio y televisión, ya que se vulneró su derecho a participar en condiciones equitativas frente a las candidaturas de los partidos políticos, que tienen acceso a esa prerrogativa también fuera de proceso electoral —es decir, durante las intercampanas—.

Según la Sala, la pretensión del accionante era infundada porque este partió de una apreciación inexacta, dado que, a efectos de la obtención del voto en el proceso electoral, las candidaturas de los partidos políticos solo acceden a la prerrogativa de radio y televisión durante la campaña electoral, al igual que las candidaturas independientes, lo cual confirma que no se vulneraron los derechos del accionante ni el principio de equidad rector de la materia comicial.

Así, la Sala determinó que la igualdad de condiciones entre las candidatas y los candidatos independientes y los postulados por los partidos políticos se garantiza en la etapa de la campaña, cuando todos acceden a tiempos en radio y televisión en la misma proporción, ya que, para salvaguardar el principio de equidad durante las contiendas electorales, en la fase de intercampana las ciudadanas y los ciudadanos que serán postulados por los partidos políticos como candidatos y las y los aspirantes a candidaturas independientes no tienen derecho a la prerrogativa de acceso a radio y televisión debido a que esa etapa no constituye un periodo de competencia electoral.

Finalmente, el fallo determinó que no es obstáculo lo alegado por la parte actora, dado que en el periodo de intercampanías las personas aspirantes a una candidatura independiente pueden transmitir propaganda genérica sobre el papel que desempeña dicha figura jurídica en nuestro sistema democrático, derecho que sí se otorga a los partidos políticos, y que ello es así porque el acceso a las prerrogativas no depende del tipo de propaganda que se pretenda difundir, sino de la condición de las y los sujetos —como es que tengan el carácter de candidatas o candidatos independientes—.

Por último, la Sala señaló que no es la normativa electoral la que confiere derecho a las personas aspirantes a una candidatura independiente para que en la etapa de intercampanía puedan difundir propaganda genérica sobre el papel que desempeñan las candidaturas independientes en nuestro sistema democrático, sino que esa facultad corresponde al INE conforme a sus atribuciones legales.

3.2. *Sentencia local*

En el caso de la Ciudad de México, el TECDMX dictó sentencia en el expediente TECDMX-JLDC-589/2017, promovido por José Luis Luege Tamargo a fin de impugnar un Acuerdo emitido por el Consejo General del IECM que, entre otras cosas, determinó la improcedencia de su solicitud de registro como aspirante a candidato sin partido a la Jefatura de Gobierno.

El TECDMX señaló que el Consejo responsable había considerado que no procedía otorgar al actor el registro como aspirante a candidato sin partido a la Jefatura de Gobierno porque había incumplido el requisito previsto en los artículos 27, apartado A *in fine* de la CPCDMX y 310, párrafo tercero del COIPE, a saber, separarse de su militancia en un partido político un año antes de su solicitud de registro.

En ese sentido, TECDMX otorgó la razón al promovente, pues, tal como lo hizo valer, el proceder de la responsable fue contrario a Derecho porque el Consejo General del IECM dejó de tomar en consideración que, en el momento de ubicarse en la hipótesis del COIPE, el actor no estaba en posibilidad material de cumplir el plazo de renuncia o separación de su militancia: para cumplir con el requisito de no

ser o no haber sido dirigente partidista en los doce meses anteriores al día de la elección del proceso electoral en el que pretendía postularse, tendría que esperar hasta el próximo proceso electoral, lo que haría completamente nugatorio y vano el derecho constitucionalmente reconocido en su favor para ser votado como candidato independiente.

Asimismo, el Tribunal Electoral consideró que la prohibición de registrarse en una candidatura independiente que afecta a aquellas personas que sean o hayan sido presidentas o presidentes del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal y dirigentes de un partido político es constitucional, pues su objetivo es que las personas interesadas que se ubiquen en ese supuesto no se sirvan de su participación e influencia en los partidos para lograr apoyos en favor de la candidatura.

En consecuencia, la sentencia indica que, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado legítimo y proporcional el requisito de que las dirigencias partidistas que busquen una candidatura independiente se separen incluso doce meses antes de la jornada electoral, la razón de ser de esta previsión legal es evitar que las y los dirigentes de los partidos aprovechen su liderazgo, representatividad y estructura partidista para impulsar su candidatura independiente; sin embargo, tal limitante únicamente puede aplicarse a aquellas personas que, dentro de dichas entidades de interés público, ocupen algún cargo de dirección.

Por las razones expuestas, el TECDMX inaplicó al caso concreto de los artículos 27, apartado A, *in fine* de la CPCDMX y 310, párrafo tercero del COIPE, revocó el Acuerdo del Consejo General del IECM impugnado por el actor y ordenó a este organismo que emitiera otro en el que determinara procedente la solicitud de registro del actor como aspirante a candidato sin partido a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

4. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES Y RELEVANTES

4.1. *Criterios federales*

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN

MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE ESTE. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79 y 80, párrafos 1, inciso g), y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que las asociaciones civiles constituidas por quienes aspiran a candidatos independientes para el manejo de los recursos económicos carecen de interés jurídico para promover medios de impugnación en materia electoral en defensa de aquellos, pues para acreditar dicho presupuesto de procedencia el acto o resolución impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en los derechos sustanciales de quien acude al proceso con el carácter de demandante, por lo que resulta inviable que entablen defensa de los derechos del aspirante, al no serles propias.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-364/2017). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-401/2017). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-986/2017).

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO CIUDADANO. De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79 y 80, párrafos 1, inciso g), y 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se concluye que las asociaciones civiles constituidas por quienes aspiren a una candidatura independiente para el manejo de los recursos económicos, carecen de legitimación para promover juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en defensa de aquellos, en tanto su constitución legal atiende únicamente a cuestiones de fiscalización; salvo que acrediten tener la representación legal del aspirante.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-364/2017). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-401/2017). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SUP-JDC-986/2017).

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ACTOS EMITIDOS DURANTE LA FASE DE VERIFICACIÓN DE APOYO CIUDADANO DE QUIENES SON ASPIRANTES CARECEN DE DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 358, 360, 361, 366, 367, 368, 369, 371, párrafo 1; 383, 385, 386 y 387 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el proceso de selección y registro de candidaturas independientes comprende diversas etapas, una de ellas es la relativa a la obtención del apoyo ciudadano, la cual, a su vez, comprende la fase de verificación. En esta, el acto a través del cual la autoridad informa a quienes son aspirantes sobre las modificaciones de los registros correspondientes a dicho apoyo, obtenido para que ejerzan su derecho de defensa, carece de definitividad y firmeza, en tanto que no genera un perjuicio irreparable al derecho subjetivo de quienes aspiran a obtener el registro; ya que no invalidan los apoyos ciudadanos, sino que se limita a posibilitar el ejercicio del derecho de defensa en aras de subsanar las inconsistencias e irregularidades detectadas por la autoridad administrativa. En este sentido, el acuerdo final que apruebe la autoridad electoral administrativa es el que será definitivo, pudiéndose impugnar cualquier irregularidad que se considere cometida durante esa fase.

Contradicción de criterios (SUP-CDC-2/2018). Entre los sustentados por las Salas Regionales correspondientes a la Segunda y Cuarta Circunscripciones Plurinominales, con sedes en Monterrey, Nuevo León, y Ciudad de México.

4.2. Criterios locales

CANDIDATURAS SIN PARTIDO. DEBE GARANTIZARSE EL DERECHO DE AUDIENCIA EN LA ETAPA DE REVISIÓN DE APOYOS, PONIÉNDOSE A DISPOSICIÓN DE LA PERSONA ASPIRANTE, LA TOTALIDAD DE LOS MISMOS. De conformidad con los artículos 323 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; en relación con los diversos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es factible establecer que, a efecto de garantizar el derecho de audiencia, el Ins-

tituto Electoral de la Ciudad de México debe poner a disposición de las personas aspirantes a una candidatura sin partido, la totalidad de los apoyos en que consideró inconsistencias para que estén en aptitud de combatirlas y acreditar, en su caso, la validez de dichos respaldos, previamente a que se determine si cumplieron o no el porcentaje de apoyo de la ciudadanía; situación con la cual se garantiza plenamente el derecho de adecuada defensa para la obtención del registro respectivo.

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía (TECDMX-JLDC-048/2018). Jorge Rodríguez Esquivel. 8 de abril de 2018. Unanimidad de votos. Magistrada ponente: Martha Alejandra Chávez Camarena. Secretaria: Imelda Guadalupe García Sánchez.

CANDIDATURAS SIN PARTIDO. ANTE CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS O AJENAS, DEBE GARANTIZARSE LA POSIBILIDAD MATERIAL DE CONTAR CON LA TOTALIDAD DEL PLAZO PARA RECABAR LOS APOYOS DE LA CIUDADANÍA. De la interpretación del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con el diverso 312 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, se colige que, ante circunstancias extraordinarias o ajenas a las y los aspirantes a una candidatura sin partido, que afecten injustificadamente su derecho a participar en la contienda electoral de manera igualitaria con el resto de las y los aspirantes, debe ser materialmente posible contar con la totalidad de los días establecidos para recabar los apoyos de la ciudadanía; lo anterior, a efecto de garantizar condiciones de igualdad y certeza en su participación en el proceso electoral.

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía (TECDMX-JLDC-059/2018). Elizabeth Díaz Chávez. 6 de abril de 2018. Mayoría de votos. Magistrada Ponente: Martha Leticia Mercado Ramírez. Secretario: Carlos Antonio Neri Carrillo.

CANDIDATURAS SIN PARTIDO. LA OBLIGACIÓN NORMATIVA DE RENUNCIAR A UN PARTIDO POLÍTICO UN AÑO ANTES DEL REGISTRO DE LA CANDIDATURA, SOLO ES APLICABLE A LOS CARGOS DE DIRECCIÓN. «De conformidad con los artículos 27 de la Constitución Política de la Ciudad de México; y

310 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México; en relación al 1 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 1, 2, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se advierte que la exigencia impuesta de renunciar a la militancia a un partido político por lo menos un año antes del registro de su candidatura sin partido, constituye una restricción desproporcionada para el fin que persigue, esto es, evitar que las personas que presumiblemente gozan de fuerza por su dirigencia, representación, o disposición de la estructura partidista, puedan trasladarla a la vía independiente y defraudar con ello una institución que tiene la finalidad de constituirse en la vía ciudadana para el acceso al poder público, pues implica una limitante considerable al derecho fundamental al voto pasivo en una candidatura sin partido para aquellas personas que, sin tener la calidad y posición de ventaja de una dirigencia partidista, se asociaron a un partido político. Por consiguiente, tal limitante únicamente le puede ser aplicable a aquellas personas que, dentro de dichas entidades de interés público, ocupen algún cargo de dirección».

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía (TECDMX-JLDC-589/2017). José Luis Luege Tamargo. 3 de noviembre de 2017. Unanimidad de votos. Magistrado Ponente: Armando Hernández Cruz. Secretarías y Secretarios: Hugo A. Herrera Sámano, Daniel León Vázquez, Alfredo Soto Rodríguez, Imelda Guadalupe García y Gabriela Martínez Miranda.

5. COMENTARIOS FINALES

Hasta aquí hemos analizado las disposiciones de la CPEUM y de la CPCDMX que regulan las candidaturas independientes o sin partido, dos sentencias relevantes —una federal y otra local—, así como diversos criterios jurisdiccionales sobre la materia.

Como puede apreciarse, la legislación aplicable a las candidaturas independientes no está acabada. Es necesario reflexionar sobre el funcionamiento de esta forma de participación política para impulsar reformas legislativas que contribuyan a perfeccionarla.

Las candidaturas independientes, tal y como hoy las concebimos, constituyen una temática relativamente nueva, por lo que es fundamental ahondar en el debate en torno a las mismas. Tal vez no coincidamos con el punto de vista de algunos autores, pero precisamente se trata de generar discusión y de seguir reflexionando; a fin de cuentas, la última palabra la tiene el lector.

REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero). *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017, 30 de enero), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México: Ciudad de México.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014, 23 de mayo), *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (2017, 21 de junio), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México: Ciudad de México.

Gobierno, sistema de partidos y clientelismo electoral en contraste con las candidaturas independientes

Guillermo Ordaz Sánchez¹

1. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de 2014 introdujo cambios relevantes en la composición del sistema político mexicano. Uno de ellos fue el reconocimiento de las candidaturas independientes, que comportó la pérdida del monopolio que detentaban los partidos políticos en la vida pública del país. La entrada de las candidaturas independientes trajo consigo el reconocimiento de la participación política en forma individual —fundada en el art. 41 constitucional—. Así, de conformidad con la teoría del Estado Constitucional de Derecho, la norma fundamental se convirtió en fuente de Derecho y, en particular, del derecho político individual a postularse a través de una candidatura sin partido a un cargo de elección popular.

Resulta pertinente exponer de forma panorámica las características del Estado Constitucional de Derecho (ECD), en el cual se fundan las actuaciones que dieron como resultado el sistema de candidaturas independientes en el Estado mexicano.

2. EL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO (EDC)

En 1997, durante el XVIII Congreso Mundial de Filosofía Jurídica y Social, la doctora Susanna Pozzolo empleó por primera vez el término «neoconstitucionalismo», expresión utilizada para caracterizar una serie de posiciones teóricas que fundamentan una nueva teoría del Derecho, precisamente la que explica, avala y promueve el Estado Constitucional de Derecho (EDC) (Pozzolo, 1998).

¹ Encargado de Despacho de la Unidad de Estadística y Jurisprudencia del TECDMX.

Por su parte, Tomás de Domingo señala que el neoconstitucionalismo pretende explicar los cambios experimentados en el ámbito jurídico y político con la entrada en vigor de las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, entre ellas la Constitución italiana de 1947 y la Constitución alemana de 1949 —y, más tarde, la portuguesa de 1976 y la española de 1978—. Cabe señalar que estas constituciones no se limitaron a establecer solamente la estructura del Estado y los procedimientos para el ejercicio democrático del poder. Además —o especialmente— tuvieron como objetivo establecer el orden de valores informador de todo el sistema jurídico y fijar los contenidos materiales vinculados a la actividad del Estado, con lo que se buscó que el Estado de Derecho fuera justo y no solamente normativo². Es decir, en palabras de Ferrajoli, se dio el paso del Estado débil al Estado fuerte.

Así, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial —particularmente en Europa— se construyó un nuevo modelo de Estado de Derecho que hoy conocemos como Estado Constitucional de Derecho (ECD), que ha remplazado los conceptos e instituciones del Estado Legal de Derecho (ELD) y que ha ejercido una gran influencia en los países latinoamericanos (Vigo, 2019: 39).

De acuerdo con Vigo y Ferrajoli, algunas de las características del ECD son las siguientes:

- a) La quiebra de la sinonimia entre Derecho y ley, en razón de que, como se comprobó con los Juicios de Núremberg, la ley puede contravenir el Derecho (y lo que es justo) y, en tal supuesto, quienes pretenden ampararse en ella corren el riesgo de enfrentar responsabilidades jurídicas.
- b) La moralización del Derecho a través de la incorporación de los derechos humanos y de determinados principios fundamentales al sistema jurídico y de la exigencia de que, al resolver, los jueces tengan en cuenta principios como la justicia. Es decir, según Alexy y Radbruch, el Derecho es una realidad cuyo sentido es servir a los valores jurídicos.

² Precizando que el Derecho vigente no queda al margen de la Constitución, especialmente de sus valores y principios; al revés: todo el Derecho se impregna de ellos o se «constitucionaliza».

- c) La transformación de la propia constitución, que deja de ser un programa político dirigido al legislador y se convierte en una fuente del Derecho.
- d) La atribución del control de la constitución a los jueces y la implementación de la justicia constitucional con el fin que el Derecho no contradiga los derechos humanos universales e inalienables (Vigo, 2019: 39). Así, el poder judicial queda facultado para declarar la inconstitucionalidad de las normas y, en ocasiones, ordenar su inaplicación.

Como señala Prieto Sanchis, la constitución del ECD reconoce derechos directa e inmediatamente exigibles. De acuerdo con distintos autores, para lograr el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos es necesaria la democracia, es decir, la existencia de un sistema democrático y la plena vigencia de un Estado Constitucional de Derecho son las claves esenciales para garantizar el efectivo respeto de los derechos humanos fundamentales o derechos humanos en un país determinado. Cabe señalar que, en un sistema democrático, los derechos humanos se convierten en una parte esencial del sistema jurídico en virtud de su positivación en las llamadas «constituciones normativas garantizadas». Puede, pues, afirmarse que, en el marco del ECD, la Constitución es fuente del Derecho. Asimismo, Prieto Sanchís señala que en un sistema normativo pueden convivir perfectamente el reconocimiento de la libertad personal y la tutela de la seguridad pública, la libertad de expresión y el derecho al honor, la igualdad formal y la igualdad sustancial, el derecho de propiedad y la tutela del medio ambiente o el derecho a la vivienda, la libertad de manifestación y la protección del orden público, el derecho a la tutela judicial y la seguridad jurídica o el principio de celeridad y buena administración de la Justicia. Es decir, reconoce que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales de sus gobernados, entre ellos el derecho humano a la participación política, también cuando se ejerce de forma individual con el fin de alcanzar un puesto de representación popular.

3. SISTEMA POLÍTICO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

Una vez explicados los rasgos del Estado Constitucional de Derecho (ECD), veremos en qué consiste el sistema político y los sistemas de partidos.

Con respecto al concepto de *sistema político*, su elaboración se atribuye a David Easton. Según el autor, se trata del conjunto de pautas de interacción a través de las cuales se asignan valores en una sociedad; la idea central es que la diferencia entre el resto de las interacciones sociales y las interacciones políticas radica en que estas últimas se orientan predominantemente a la asignación autoritaria y autorizada de valores para una sociedad, por lo que las asignaciones distribuyen cosas valoradas entre personas y grupos (Valdés, 2007: 67). Cabe precisar que el concepto de sistema político surge después de la Segunda Guerra Mundial³.

Resulta importante señalar que Easton conformó el concepto de sistema político partiendo de las siguientes premisas.: 1) la sociedad es el sistema más incluyente que conocemos; se trata de un suprasistema que abarca todos los sistemas sociales; 2) los sistemas sociales se componen de interacciones entre personas, y esas interacciones forman las unidades básicas de dichos sistemas; 3) pueden identificarse diversos tipos de interacciones relevantes a la hora de explicar el fun-

³ Después de la Segunda Guerra Mundial hubo algunos acontecimientos que marcaron nuevas orientaciones para la ciencia política. Por un lado, como resultado de diversos procesos políticos surgieron nuevos estados en Medio Oriente, África y Asia con naciones muy diferentes en cuanto a cultura, instituciones y características sociales. Por otro lado, los países de Europa Occidental perdieron su hegemonía, y su influencia se vio disminuida en las antiguas áreas coloniales y semicoloniales. Al mismo tiempo, el comunismo apareció entonces «[...] como un poderoso competidor en la lucha por conformar la estructura de los estados nacionales y del sistema político internacional». Según los politólogos estadounidenses Gabriel Almond y Bingham Powell, estos acontecimientos originaron que al final de los años cincuenta hubiera una mayor tendencia hacia la innovación intelectual en la ciencia política, ya que no estaba preparada para estudiar los nuevos fenómenos. En la evaluación que hicieron estos autores, una de las características de los estudios politológicos era su parroquialismo o provincialismo, es decir, se habían concentrado fundamentalmente en unos pocos países como Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia y la Unión Soviética (Valdés, 2007: 67).

cionamiento de las sociedades: conductas de tipo religioso, económico, político y cultural, entre otras; estas interacciones pueden analizarse como sistemas separados entre sí; 4) las interacciones políticas constituyen uno de esos sistemas; lo que las distingue de otras interacciones sociales es que se orientan predominantemente a la asignación autoritaria de valores para una sociedad; es decir, la positivización que realiza el Estado o el gobierno sobre los derechos fundamentales o humanos.

La teoría de Easton ha sido objeto de algunas críticas. Entre ellas, destacan las siguientes: establece relaciones de semejanza entre cosas distintas; asume que existe un equilibrio o armonía entre las partes que ninguna de las teorías del Estado moderno reconoce; y se basa en un prejuicio conservador y estático porque no considera los cambios de la sociedad derivados de la realidad histórica.

Por otro lado, el *régimen político* podría definirse como el conjunto de normas formales e informales conocidas y aceptadas por los actores que aspiran a acceder y ejercer el poder político regulados por ellas; hay cambio de gobierno, pero no de régimen, en tanto se mantengan las mismas normas y los mismos actores.

Asimismo, y a fin de entender mejor el tema, debe señalarse que hay dos tipos de procesos sociales que desempeñan un papel importante. El primero es la importación emulativa de instituciones de otro lugar, que se produce porque se considera que una estructura que ha sido eficiente en otro contexto y puede contribuir a promover cambios importantes en el comportamiento o el desarrollo del Estado; por ejemplo, el socialismo en Cuba o Venezuela. El segundo proceso, consiste en que, de forma deliberada, se impone una forma de gobierno que genera profundas tensiones que deben ser conjuradas aplicando una serie de recursos políticos —desde la represión hasta el intento de mantener las estructuras existentes aunque sea solamente en el plano formal— con el fin de reforzar la legitimidad del nuevo sistema; por ejemplo, las dictaduras militares instaladas en Argentina, Chile y Uruguay, en las que se impuso el sistema liberal.

Aunado a lo anterior, desde punto de vista de la *teoría institucionalista*⁴ existen tres modelos de sistemas de gobierno constitucional, atendiendo a la idea de que un sistema de gobierno solo podrá considerarse constitucional si el cuerpo electoral toma parte en la elección de los gobernantes. En el caso del Estado mexicano, si la elección es organizada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y calificada como válida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en razón de si la elección la organiza uno de los dos poderes en mención, se eliminaría el sistema de pesos y contrapesos (Valdés, 2007: 78).

En relación con lo que se ha señalado anteriormente, los sistemas constitucionales de gobierno pueden clasificarse del siguiente modo:

- a) Gobierno de convención. Si el legislativo es superior al ejecutivo, el ejecutivo procede del legislativo.
- b) Gobierno parlamentario. El legislativo es igual al ejecutivo y ambos están en una relación recíproca de poder.
- c) Gobierno presidencialista o de separación de poderes. Si el legislativo es igual al ejecutivo y están totalmente separados; en este último caso, el ejecutivo tiene que surgir directamente del cuerpo electoral, es decir, de la elección directa por parte de pueblo.

3.1. El sistema de partidos en México (normatividad electoral)

En la historia del Derecho electoral en México, el antecedente normativo sobre los partidos políticos y las elecciones fue la Ley Electoral de 1911. Desde entonces, se ha mantenido una estrecha relación entre los diversos cuerpos legales que han regulado su conexión normativa. No obstante, ni en el periodo revolucionario ni en la etapa postrevolucionaria existió un marco normativo que regulara la vida interna de los partidos políticos y confiriera certeza jurídica al sistema político mexicano. Hasta la reforma electoral de 2014 no se estableció dicha

⁴ El gobierno constitucional implica una distinción entre legislativo y ejecutivo, porque se dejan las políticas generales a un cuerpo amplio que las aborda y examina sosegadamente. Por ello, esta distinción es la base de la distribución de poderes legislativos y ejecutivos en los gobiernos constitucionales. Al final, esta teoría indica que un sistema no será constitucional si el legislativo se encuentra en condiciones de inferioridad con respecto al ejecutivo.

garantía constitucional; por ello, durante más de ochenta años no existió una norma federal que estipulara los requisitos de fundación e integración de los partidos: nombre y uso de símbolos, afiliación, programa político, declaración de principios, formas de asociación (frentes, coaliciones, alianzas y candidaturas comunes), causas de cancelación del registro, estructura interna, fórmulas electorales para el reparto de puestos, prerrogativas y financiamiento, formas de las candidaturas, campañas y publicaciones. Este vacío legal suponía, en la práctica, un atentado contra el principio de legalidad y una vulneración los principios de certeza y seguridad jurídica.

Por lo que respecta al origen de los partidos políticos⁵ modernos, cabe destacar su estrecha relación con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa y, en alguna medida, con la complejización del Derecho electoral, es decir, con el desarrollo de los sistemas electorales y de la práctica política del modelo democrático que fue gestándose a partir de la segunda mitad del siglo XX. Es importante señalar que las asociaciones que pueden ser consideradas partidos en el sentido estricto surgieron cuando el sistema político alcanzó cierto grado de autonomía estructural y de complejidad interna, así como una mayor claridad en la división de poderes. Estos tres factores implican, por un lado, que en el proceso de adopción de decisiones políticas⁶ participen más actores del sistema y, por otro, que

⁵ El término *partido* ingresó en el vocabulario político en el siglo XVII. Sobre el origen histórico de los partidos políticos, la teoría afirma que nacieron en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizaron plenamente a partir del XIX porque es desde ese momento que hay elecciones y grupos parlamentarios que requieren la formación y actuación de comités electorales (Sills, 1975)

⁶ Las funciones o tareas de los partidos en los sistemas políticos democráticos han sido clasificadas en dos grandes ámbitos: el social y el institucional. En el primero, los partidos son percibidos como organizaciones que se desprenden de la sociedad civil, o bien que nacen del cuerpo social para movilizar la opinión pública (mayoritaria y minoritaria), manifestar abiertamente su intención de asumir el poder político, proponer y defender una ideología o un programa político de carácter nacional y llevar a cabo la representación de intereses una vez en el Gobierno; en cuanto a las funciones institucionales, destacan las siguientes: legitimar con su trabajo al sistema político, reclutar líderes y formar a las élites, participar en la organización de las elecciones, integrar y formar los órganos del Estado y ser oposición cuando no se encabeza el gobierno; podemos decir que estas son, en síntesis, las principales funciones institucionales y sociales de los partidos en los sistemas democráticos.

entre estos partidos estén comprendidos, en principio o realmente, los representantes de aquellos a quienes remiten las decisiones políticas (Larrosa, 2005: 233-276).

Como se señaló en las páginas precedentes, la figura de los partidos políticos fue regulada por primera vez en la Ley Electoral maderista de 1911⁷ —y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1977—. Es decir, tuvieron que pasar más de sesenta años para que fueran contemplados por la norma fundamental mexicana. Cabe remarcar que esta adecuación constitucional fue relativamente tardía, especialmente si consideramos que en los sistemas políticos democráticos de la mayoría de los países la constitucionalización de los partidos se produjo entre 1945 y 1970 (Cosío, 1959; Burgoa *et al.*, 1975; Morodo y Murillo, 2001). Aunque en México las leyes en materia electoral aludían a los partidos políticos, la regulación no abarcaba todos los puntos medulares de estas instituciones políticas.

En 1917, el presidente Venustiano Carranza propuso al Congreso Federal la reforma de la Ley Electoral de 1911 —que recibió el nombre coloquial de Ley Electoral de 1917—⁸. Esta ley estuvo vigente tan

⁷ En lo que respecta a los partidos políticos, la ley estipulaba los siguientes requisitos para su integración:

I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de 100 ciudadanos como mínimo.

II. Que la asamblea haya aprobado una junta que dirija los trabajos del partido, que tenga representación política de éste, así como haber aprobado un programa político y de gobierno.

III. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta autorizada y protocolarizada ante notario público.

IV. Que la junta directiva publique por lo menos 16 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas.

V. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente.

VI. Que la junta directiva o las sucursales que de ella dependan (también con un mes de anticipación) hayan nombrado a sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales en las elecciones en donde pretendan tener injerencia; sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos.

⁸ Esta ley establecía los siguientes puntos: 1) Los partidos políticos no llevarían en su nombre una denominación religiosa. 2) No estarían formados a favor de

solo un año, y fue reemplazada por la Ley para la Elección de Poderes Federales (de 1918 a 1945), aprobada por la reforma de 1918. En este cuerpo legal se mantuvieron las previsiones sobre los partidos políticos de los capítulos VIII, V y VI de las leyes de 1911, 1916 y 1917⁹.

Por su parte, el presidente Ávila Camacho impulsó la reforma constitucional de 1946, que modificó el marco normativo electoral mediante la derogación de la ley de 1918 y la promulgación y entrada en vigor de la nueva Ley Federal Electoral. Esta legislación dio origen al primer órgano federal encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE). Asimismo, estableció el régimen de partidos políticos, fijando un mínimo 30,000 asociados distribuidos en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas del país para obtener el registro. (Mendieta y Núñez, 1981; García, 1989; Meyer, 1985; Molinar, 1991; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

En 1949, el presidente Miguel Alemán reformó la Ley Electoral de 1946 e introdujo importantes reformas para la vida de los partidos políticos:

1. Las causas de cancelación definitiva de los partidos políticos se limitaron al desacato de los preceptos constitucionales o a los encauzamientos de su acción por medios violentos, así como a la falta de elecciones internas para postular candidatos.
2. Se fijó un plazo de 60 días para que la Secretaría de Gobernación otorgara o denegara el registro a un partido político.

individuos de determinada raza o creencia. 3) Los partidos políticos —como los candidatos independientes— tendrían derecho a nombrar representantes, nombramientos que deberían ser registrados ante la autoridad municipal del lugar en que hubiera de ejercerse la representación.

⁹ La Ley para la Elección de los Poderes Federales abría la posibilidad de que se presentaran candidaturas independientes (artículo 107) con el apoyo de al menos 50 personas del Distrito para la elección de diputados. Esta modificación desalentó en su momento la formación de partidos políticos estructurados y estables, dado el bajísimo número de personas necesario para la formación de un partido político. Adicionalmente, la descentralización de la vida político-electoral fue fortalecida, dado que la ley determinaba que serían los gobernadores quienes establecerían la división distrital electoral en los estados y los presidentes municipales quienes vigilarían los actos electorales, aspectos en los que no podían intervenir los partidos políticos.

3. Se definieron las facultades de los representantes de los partidos para interponer legalmente las protestas que juzgasen pertinentes —como la denuncia contra las infracciones en la preparación, el desarrollo y el cómputo de las elecciones—. (García, 1989; Molinar, 1991).

Aunado a la reforma de 1949, en 1951 se modificó nuevamente la legislación electoral; la ley de 1951 estableció que solamente serían reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales registrados, que debían cumplir los siguientes requisitos:

1. Normar su actuación pública por los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a respetar las instituciones en ella establecidas.
2. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional o depender de partidos políticos extranjeros.
3. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial.
4. Encauzar su acción por medios pacíficos.
5. Hacer una declaración de los principios que sustente y, en consonancia con estos, formular su programa político.

En 1954, la ley de 1951 fue objeto de una nueva reforma que incrementó el número mínimo de asociados necesarios para constituir un partido. Además, se amplió el plazo de 60 a 120 días para que la Secretaría de Gobernación resolviera sobre la solicitud de registro hecha por un partido político. (González, 1959; García, 1989).

En 1963 se reformó la Ley Federal Electoral de 1954. La reforma adicionó a los diputados de partido con el fin de garantizar una representación mínima en el Congreso Federal. Por ello, el 28 de diciembre de 1963 entraron en vigor varias reformas y adiciones a la Ley Federal Electoral en materia de partidos políticos. A fin de ayudar económicamente a los partidos constituidos de manera legal, en esta ley se consignó la exención de algunos impuestos —por ejemplo, del timbre que se cause en los contratos de arrendamiento, compra-venta y donación de inmuebles, así como con rifas y sorteos que tengan

por objeto allegar recursos para los fines de su instituto, o el que se cause por la venta de los impresos que editen, relacionados con la difusión de sus principios, programas, estatutos, propaganda y por uso de equipos y medios de los diputados de partido—. Cabe señalar que esta reforma constituye el antecedente fundamental de las prerrogativas de los partidos políticos en la legislación electoral federal (Del Castillo, 1985; Alcocer, 1993).

En 1973 se aprobó una nueva reforma en materia electoral. En esta ocasión, los Capítulos I, II y III regulaban el régimen de los partidos políticos: desde los requisitos mínimos para su integración hasta el proceso de registro y constitución; además, adicionaba los derechos y obligaciones de estas instituciones políticas y preveía las prerrogativas con las que podrían contar en el ámbito nacional (López, 1979; Patino, 1980; Rodríguez, 1979).

Por su parte, en 1977 el presidente López Portillo impulsó la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). El Capítulo I de dicha ley hacía referencia a la constitucionalización de los partidos político; en este sentido, la LFOPPE confiere mayor importancia a los partidos, dado que, además de su función esencial, les reconoce la articulación de la participación democrática de las ciudadanas y los ciudadanos y la formación ideológicamente a sus militantes. (Burgoa, 1975; Cárdenas, 1996)

En 1978 se publicó el Reglamento de los Organismos Electorales y las Previsiones de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que preveían las prerrogativas a las que tenían derecho los partidos políticos. Cabe destacar que a los partidos políticos se les otorgó un mínimo de dos horas y un máximo de cuatro del tiempo estatal en radio y televisión; además, se ampliaron las prerrogativas a fin de facilitar locales en las cabeceras electorales para instalar a los comités locales de los partidos políticos que así lo solicitaran y para celebrar sus reuniones públicas, todo ello en función de la disponibilidad de los locales: estos se facilitarían según la antigüedad del registro del partido y no podrían ser locales religiosos o en sede de poder federal, estatal o local (López, 1987; Molinar, 1991).

Tras las elecciones de 1985 y a raíz de las impugnaciones realizadas por los partidos de oposición, el presidente Miguel de la Madrid decidió abrir el debate sobre la legislación electoral. Se realizaron au-

diencias públicas en las que fueron presentadas diversas e interesantes propuestas y, finalmente, el presidente envió a la LIII Legislatura una iniciativa de reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral, que derogó la LFOPPE de 1977 y que fue aprobada en diciembre de 1986 (Barquín, 1987; López, 1979; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000).

El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios en materia de partidos políticos:

1. Se suprimió el registro condicionado y se permitieron las coaliciones y los frentes electorales.
2. Se precisó el acceso de los partidos a los medios de comunicación y los recursos económicos. La nueva ley incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200. También dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años.
3. A diferencia de la ley electoral anterior, la nueva legislación permitía que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la Cámara Baja, aunque con la limitación de que no pasara de 350 curules en total, lo que equivalía a 70% de los asientos de la Cámara de Diputados —dio origen a la llamada cláusula de gobernabilidad—.
4. Se fijaron 15 minutos mensuales de tiempo de transmisiones de que disfrutaría cada partido político de manera permanente, reafirmando que la duración de las transmisiones se incrementa en periodos electorales.
5. Se dispuso que, a solicitud de los propios partidos, podrían transmitirse programas de cobertura regional, siempre y cuando no excedieran la mitad del tiempo asignado que sería transmitido por radio y televisión dos veces al mes.
6. El nuevo código contemplaba la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia la ley de 1977 había otorgado a la Suprema Corte de Justicia.

En agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Esta ley dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral —organismo público autónomo de carácter permanente, con perso-

nalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones—, el nuevo Registro Federal de Electores, el Servicio Profesional Electoral —servicio civil encargado de la administración de los procesos electorales— y el Tribunal Federal Electoral. (Castillo, 1994a y 1994b; Molinar, 1991: 153-214).

Por otro lado, poco antes de que se iniciara el proceso electoral de 1996, los legisladores del Congreso de la Unión promovieron reformas del Cofipe que posteriormente obligaron a las legislaturas de los estados a modificar sus leyes electorales.

Asimismo, desapareció nuevamente el registro condicionado, con lo cual se cerró la puerta para la renovación permanente del sistema de partidos, y se incrementó del 1.5% al 2% del total de la votación el umbral requerido para conservar el registro y las prerrogativas. Esta reforma también puso fin a la cláusula de gobernabilidad, estableciendo que ningún partido político podría contar con un número total de diputados electos por ambos principios (MR y RP) equivalentes a más de 8% respecto a su porcentaje de votación (Morodo y Murillo, 2001).

3.2. *Reforma electoral de 2014*

Para el presente trabajo resulta importante abordar el análisis de la reforma constitucional de 2014 en un apartado específico. El 10 de febrero de ese año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia político-electoral. En cumplimiento a esta reforma, el 23 de mayo fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los Decretos que expiden las leyes generales de Delitos Electorales, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y de Partidos Políticos, así como las modificaciones a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Este conjunto de leyes modificó en dos grandes aspectos la relación entre los poderes y la ciudadanía:

1. Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre los poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos, y consolidar una democracia de resultados.

2. Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certeza jurídica tanto a los comicios locales como a los federales.

La reforma incorpora figuras inéditas en la historia política del país —como el gobierno de coalición—, recupera instituciones previstas en la redacción original de la Constitución de 1917 —como la reelección consecutiva de legisladores federales y locales¹⁰, brinda autonomía a los órganos encargados de la procuración de justicia a nivel nacional y realiza adecuaciones a las fechas de inicio del mandato del presidente de la República.

La reforma constitucional en materia electoral transforma las instituciones y las reglas electorales que rigen los procesos democráticos en México, fortaleciendo la autoridad electoral —que ahora tiene carácter nacional— y establece un nuevo sistema de coordinación entre esta y los organismos locales. Por otra parte, crea un nuevo sistema de fiscalización para las elecciones locales y federales y regula aspectos tan diversos como la propaganda electoral, las denuncias frívolas, las encuestas, los debates y las coaliciones. Adicionalmente, introduce nuevas causales para declarar la nulidad de una elección, garantiza la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección popular y establece mecanismos para que las ciudadanas y los ciudadanos que opten por aspirar a ocupar un cargo público a través de una candidatura independiente compitan en condiciones de equidad con las candidaturas impulsadas por los partidos políticos. (Reforma Política-Electoral, 2014)

Tras la reforma de 2014, el régimen jurídico del sistema de partidos fue objeto de distintas modificaciones y adecuaciones. Se aprobó la Ley General de Partidos Políticos, que incorporó la justicia intrapartidista, los frentes y coaliciones, y reguló las prerrogativas, la pérdida de registro, las obligaciones de transparencia, la paridad de género en candidaturas y las elecciones internas de los partidos políticos.

¹⁰ Con la reforma político-electoral, las ciudadanas y los ciudadanos podrán decidir si reeligen o no a los diputados federales y senadores que resulten electos a partir del proceso electoral de 2018. La reelección consecutiva de legisladores de las entidades federativas y del personal que conforma los ayuntamientos dependerá de las constituciones locales.

En relación con la justicia intrapartidista, la ley obliga a los partidos políticos a establecer procedimientos que sean eficaces, que consten de una sola instancia y que fijen plazos ciertos para la interposición, sustanciación y resolución. Además, deberán respetarse las formalidades esenciales del procedimiento. Por ello, para la administración e impartición de justicia tendrá que existir un órgano colegiado independiente y objetivo.

Otra de las adecuaciones destacables fue el cambio del porcentaje mínimo requerido para mantener el registro a nivel nacional, que pasó del 2% al 3% de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente, la nueva Ley General de Partidos Políticos estableció las medidas necesarias para que los partidos políticos entreguen a la ciudadanía la información relativa a su vida interna, previsión que fortalece los principios de certeza jurídica, máxima publicidad y transparencia. Así, las instituciones políticas deberán presentar en sus portales de internet la información relativa a los ingresos de sus dirigentes, las contrataciones y el ingreso que recibe cualquier persona que desempeñe alguna función interna en el partido, entre otros extremos.

4. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

A diferencia de lo que podría pensarse, las candidaturas independientes no son un instrumento novedoso de representación ciudadana; durante muchos años simplemente fue relegado e incluso, para algunos autores, menospreciado, ya desde 1917 estaban contempladas en las respectivas leyes electorales.

Debe, no obstante, señalarse que el derecho humano a la participación política está reconocido en el ámbito interamericano, si bien no se trata un derecho de carácter absoluto, dado que está sujeto a los requisitos que deben de cumplir las personas que deseen participar en los asuntos públicos del país.

Cabe además precisar que, para el sistema interamericano, las candidaturas son la vía a través de la cual las ciudadanas y los ciudadanos pueden acceder a los cargos de elección popular y participar directa-

mente en la toma de decisiones de carácter político. Sin embargo, el propio sistema reconoce que existen dos medios para alcanzar ese fin: el sistema de partidos y las candidaturas independientes. Por ello, el sistema interamericano de derechos humanos no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos de votar y ser votado; por el contrario, establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y que permite que los Estados regulen esos derechos de acuerdo con sus necesidades y problemáticas sociales e históricas.

Todo esto explica que los poderes de la unión en el Estado mexicano consideraran innecesaria la existencia de las candidaturas independientes y que establecieran que correspondía exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Según su consideración, ello no suponía una afectación del contenido esencial del derecho a ser votado, dado que, argüían el legislador se limitaba a establecer una condición legal, razonable y proporcional para ejercer el derecho de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad. (Jurisprudencia 11-2012)

Sin embargo, el Estado mexicano determinó modificar la Constitución y las leyes federales correspondientes con el fin de garantizar el derecho a la participación política de las ciudadanas y los ciudadanos. Así, el 9 de agosto de 2012 se reformó el artículo 35, fracción II, de la CPEUM y se estableció constitucionalmente la posibilidad de solicitar el registro de manera independiente sin necesidad de ser postulado por un partido político. De acuerdo con la exposición de motivos de dicha reforma, la participación ciudadana es un elemento esencial en las democracias modernas, por lo que las candidaturas independientes son una vía legítima de participación en los asuntos públicos en un régimen democrático.

Por lo que respecta al marco normativo de las candidaturas independientes, están reguladas tanto en la Constitución como en la LEGIPE. Esta normativa prevé todas las cuestiones relativas a las candidaturas independientes: el procedimiento para obtener la candidatura, los actos previos al registro, la obtención del apoyo ciudadano y el registro.

5. EL CLIENTELISMO ELECTORAL

El término clientelismo¹¹ se emplea para designar el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos. Se trata de una relación en la que el patrón¹² ejerce su influencia y pone sus medios en juego para brindar protección o procurar ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa —llamada cliente— que ofrece su respaldo al patrón (Cagiagli, 1997: 292). La desigualdad social favorece el acceso a los recursos y su control por parte el patrón. La diferencia de poder entre las personas se basa antes en los roles que asumen que en su estatus social real. Sin embargo, los clientes muchas veces son vistos como víctimas de la explotación del patrón (Stokes, 2007: 8).

Asimismo, el objeto del intercambio entre patrón y cliente pueden ser bienes materiales o inmateriales. Entre los primeros cabe citar, entre otros, la puesta a disposición de su tierra, los departamentos, los regalos —alimentos, ropa, herramientas, maquinaria doméstica o material de construcción—, los créditos, la ayuda financiera en caso de enfermedad o de accidente, las licencias, etc. Por otro lado, también pueden intercambiarse bienes inmateriales como el apoyo en asuntos jurídicos y administrativos, la intermediación en trabajos o cargos públicos, o la representación de intereses frente a terceros (*Ibidem*).

En la actualidad el clientelismo puede ser clasificado en dos modalidades: forzado e ilusionario. El primero hace referencia al grado de voluntad que caracteriza la relación clientelar. Por su parte, el clientelismo ilusionario resulta del grado de confianza y de lealtad entre los socios, que puede ser variable.

¹¹ La noción tiene su origen en la antropología y la etnología de la década de 1950 y se usó para analizar tribus y sociedades agrarias primitivas; solamente a partir de la década de 1970 fue utilizada de manera progresiva por politólogos (Cagiagli, 1996: 17). Como ejemplo etnológico destaca la investigación de George Foster (1961) sobre el municipio de Tzintzuntzan en México. Por lo tanto, gran parte de la bibliografía data de las décadas de 1960 y 1970. Solamente tras la transformación de los regímenes políticos en la tercera ola de la democratización la bibliografía de la transición redescubrió el clientelismo.

¹² La palabra *patrón* tiene connotaciones de protector o de santo que establece una relación con Dios; además, depende de la noción de *cliente*, porque sin clientes no existe un patrón (Weber-Pazmiño, 1991:19).

Además, existe el clientelismo electoral, que consiste en el intercambio de votos por promesas electorales realizadas a clientes colectivos. Asimismo, algunos autores como Schedler señalan que el clientelismo electoral consiste en la compra de votos (Schedler, 2002: 5).

Finalmente, cabe señalar que, en la actualidad, las estructuras clientelares presuponen que las estrategias clientelares funcionan y que tanto los patrones como los clientes actúan según sus respectivos papeles; por ello, resulta difícil generar controles que lo eviten.

6. CONTRASTE ENTRE EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Si bien las candidaturas independientes representan un aliciente para que la ciudadanía participe en las decisiones públicas del país, requieren candados mínimos que regulen dicha participación. En estas limitaciones estriba la primera diferencia entre las candidaturas independientes y las emanadas desde los partidos políticos: sin la existencia de aquellas barreras podría propiciarse una competencia desigual entre las ciudadanas y los ciudadanos que participan dentro de un partido político y quienes no lo hacen, en razón de que las candidaturas no deben verse por medio del partido, sino que este debe verse como el medio para participar dentro del proceso electoral correspondiente; es decir, el Estado tiene que garantizar la igualdad y la participación de las ciudadanas y los ciudadanos.

La segunda diferencia plausible se refiere a la exclusión de la participación de las y los candidatos independientes en la asignación de curules en el Senado y diputaciones federales, que tienen su razón de ser en el hecho de que para dicha asignación por el principio de representación proporcional es necesario tomar en cuenta la votación nacional emitida, entendiendo por tal la que resulte de deducir de la votación total emitida.

La tercera diferencia atañe al financiamiento público, el cual es inversamente proporcional al número de candidaturas que abarca y elecciones en las que va a participar, en razón de que el financiamiento entregado a un candidato independiente se destina a una sola candidatura y el entregado a un partido político corresponde a la elección en conjunto; es decir, no solo es sobre un cargo, sino sobre todos los

que están en juego; por dicha razón la cantidad destinada a ambos tipos de candidatura no puede ser la misma.

Finalmente, una característica interesante tanto del sistema de partidos políticos como de las candidaturas independientes es el clientelismo político. Por lo general, en los partidos políticos se concreta a través de apoyos económicos y bienes, mientras que en el caso de las candidatas y los candidatos independientes en algunos supuestos el clientelismo se produce por los apoyos —vía asesorías— que pudieron brindar a las ciudadanas y los ciudadanos.

7. CONCLUSIÓN

Resulta necesario hacer una evaluación postlegislativa de las reformas constitucionales de 2012 y 2014 a fin de evaluar cuál ha sido el impacto de la constitucionalización de las candidaturas independientes y determinar si han sido un medio eficaz para enriquecer la participación ciudadana o si simplemente se han convertido en una opción para que las ciudadanas y los ciudadanos que han sido integrantes de algún partido o asociación política sigan participando en la arena política.

En este sentido, se hace necesario evaluar si las candidaturas independientes han cumplido su objetivo o si es necesario hacer adecuaciones en la normativa que las regula recurriendo a los distintos niveles de racionalidad legislativa teorizados en el marco de la teoría de la legislación con el fin de determinar lo conducente para que aquella sea eficaz, efectiva y eficiente en su ámbito de aplicación.

Finalmente, es necesario realizar un análisis profundo de las medidas legales que son necesarias para combatir el clientelismo electoral —o al menos para poder regularlo— de manera que pueda ser reducirlo o incluso controlado, dado que, como se ha visto en las páginas precedentes, dicha práctica deriva de la necesidad que tiene el cliente de obtener un bien o servicio. Es decir, resulta imprescindible poner un freno a los apoyos, y tal vez podría ser una medida acertada prohibir que las personas que reciban un apoyo puedan votar en la elección inmediata a fin de que no se dé el intercambio. Sin embargo, dicha medida limitaría el derecho humano a la participación política de los gobernados.

REFERENCIAS

- De la Mata, F. (2017): *Tratado de Derecho Electoral*, México: Tirant lo Blanch.
- Emmerich, G. E. y V. Alarcón Olguín (2007): *Tratado de ciencia política*, México: Anthropos.
- Fix-Zamudio, H. (2017): *Derecho Constitucional*, México: Porrúa.
- García Reyes, C. U. (2010): «Los partidos políticos y las elecciones en México: del partido hegemónico a los gobiernos divididos», *Estudios Políticos*, 9(19), 129-157.
- Llarosa, M. y Y. Guerra (2005): «El régimen de los partidos políticos en México: su regulación en la legislación electoral (1911-2014) ¿hacia una ley de partidos?», *Polis*, 1(2), 233-276.
- Pozzolo, S. (1998): «Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional» *Doxa*, 21(2), 339-353.
- Serna de la Garza, J. M. y S. A. Morán Navarro (2018): *Retos del derecho constitucional mexicano: régimen político y Estado de Derecho*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Sills, D. L. (dir.) (1975): *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Madrid: Aguilar.
- Vigo, R. (2019): *El neoconstitucionalismo inuspositivista-crítico de Luigi Ferrajoli*, Madrid: Marcial Pons.

Comentarios al test de proporcionalidad en el caso *Bronco*

Lawrence Salomé Flores Ayvar¹

1. INTRODUCCIÓN

El test de proporcionalidad es un marco metodológico que sirve para resolver las posibles intervenciones restrictivas de los legisladores en los derechos fundamentales entendidos como *principios*. Su utilización se ha extendido y nuestro país no ha sido la excepción. Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han recurrido al test de proporcionalidad en sus tesis y jurisprudencias.

Bajo estas premisas, en el presente trabajo se expondrán los criterios jurisprudenciales de los órganos jurisdiccionales citados en relación con dicho test para reflexionar sobre los argumentos vertidos en su aplicación concreta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el asunto del candidato independiente a la presidencia de la República denominado caso *Bronco*.

En este sentido, la finalidad principal de estas páginas es la formulación de un análisis de la recepción jurisprudencial del test de proporcionalidad en nuestro país.

2. EL PUNTO DE PARTIDA: ESBOZO DOCTRINAL DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD

Robert Alexy considera que las reglas y los principios son dos tipos de normas diferentes, aunque aclara que esta diferenciación se basa más bien en criterios de generalidad y fundamentación. En este

¹ Doctor en Derecho con Mención Honorífica por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue Coordinador de Ponencia del Magistrado Armando Hernández Cruz en el TECDMX hasta octubre de 2019.

sentido, afirma que el punto decisivo de la distinción estriba en que «[...] los *principios* son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes [...]» (Alexy, 1993: 83). Esto es, el autor sostiene que los principios deben ser considerados como una clase específica de normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible. Concretamente, estamos en presencia de ciertos enunciados jurídicos que, por su estructura, contenido y carácter fundamentador, ordenan que algo sea realizado para lograr su mayor protección, garantía, expansión, maximización o satisfacción. Piénsese, a título de ejemplo, en los preceptos de jerarquía constitucional relativos a la dignidad, la vida, el voto, la libertad, la igualdad, el desarrollo de la personalidad, la libertad de culto, etc. En este sentido, concebir los principios como normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible lleva a Alexy a definirlos como «[...] *mandatos de optimización*» (Alexy, 1993: 83) que «[...] están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales, sino también de las jurídicas» (Alexy, 1993: 83).

Precisamente, considerar a los principios como mandatos de optimización implica que su cumplimiento se dé en diferente grado y dependa, además de las posibilidades reales, de las posibilidades jurídicas, dado que el «[...] ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos». Es sumamente probable que, en esa tarea de optimización, unos principios entren en conflicto con otros. A diferencia de los conflictos entre reglas, que siguen los criterios clásicos de jerarquía, temporalidad y especialidad, en los conflictos entre principios bajo ciertas circunstancias uno de ellos debe prevalecer. Como afirma el autor:

Esto es lo que se quiere decir cuando se afirma que en los casos concretos los principios tienen diferente peso y que prima el principio con mayor peso. Los conflictos de reglas se llevan a cabo en la dimensión de la validez; la colisión de principios se —como solo pueden entrar en colisión principios válidos— tiene lugar más allá de la dimensión de la validez, en la dimensión del peso (Alexy, 1993: 86).

Al hilo de esta consideración, resulta pertinente y aun necesario abordar el análisis de la colisión entre principios desde la perspectiva

de lo que la doctrina denomina el *test de proporcionalidad*. De hecho, este trabajo plantea un estudio comparativo entre las tesis de Alexy y lo ordenado en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con el filósofo del Derecho alemán, el test de proporcionalidad se integra por tres subprincipios: necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación (Alexy, 2008: 15). Lo que se pretende con la aplicación de los dos primeros es la optimización relativa las posibilidades materiales y con la del tercero la relativa a las posibilidades jurídicas.

El subprincipio de idoneidad o adecuación persigue que la disposición sometida a examen sea la apropiada para la realización del fin constitucionalmente reconocido, es decir, que la norma sometida al test primeramente tenga un fin constitucionalmente válido y, asimismo, que esa norma sea apta y logre en alguna medida dicha finalidad. Nuevamente en palabras del autor:

El principio de adecuación excluye el empleo de medios que perjudican la realización de al menos un principio, sin promover al menos un principio o meta a cuya realización sirven. Si un medio M que fue establecido para promover la realización de un principio Pa, no fuera idóneo para esto mas sí perjudicara la realización de Pb; entonces de omitirse M no se originarían costos para Pa ni para Pb, aunque sí los habría para Pb de emplearse M. Pueden Pa y Pb ser realizados conjuntamente en más alta medida, relativamente a las posibilidades materiales, de no producirse M; tomados conjuntamente, Pa y Pb prohíben el uso de M (Alexy, 2010: 8).

Se trata de una relación medio-fin en la que la norma sometida al test debe ser acorde con el fin constitucional y alcanzarlo en alguna medida.

Por su parte, con el subprincipio de necesidad o indispensabilidad se pretende que la medida sometida a examen sea la menos restrictiva para la consecución del fin que se busca que logre la normatividad. Con este subprincipio es indispensable un juicio de comparación entre el (o los) medios elegidos por el legislador y las posibles formas o medios reales o hipotéticos que hubiesen podido elegirse para conseguir la finalidad constitucional. Por tanto, si tras ese examen comparativo se determina que la medida establecida es la menos restrictiva, supera este subprincipio y en caso contrario no. Para Alexy:

Lo mismo vale para el principio de necesidad. Este requiere elegir, de entre dos medios que promueven Pa de prácticamente igual manera, el que intervenga menos intensamente en Pb. Si existiera un medio que interviene menos intensamente y es igualmente adecuado, entonces podría mejorarse una posición sin originar costo a la otra. La aplicación del principio de necesidad en efecto supone que no hay un principio Pc afectado negativamente por el empleo del medio que interviene menos intensamente en Pb (Alexy, 2010: 8).

Finalmente, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o de ponderación tiene como finalidad determinar qué principio prevalece en el caso concreto. La estructura de la ponderación se integra por tres elementos: la ley de ponderación, la fórmula de peso y las cargas de la argumentación.

Alexy enuncia la ley de la ponderación del siguiente modo: «Cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro» (Alexy, 1993: 83). Así, conforme a la ley de la ponderación, en la determinación de la prevalencia de uno de los principios que colisionan en el caso concreto hay que establecer, en primer lugar el grado de no satisfacción, vulneración, restricción, transgresión o afectación de uno de los principios; en segundo lugar, la importancia de la satisfacción, cumplimiento, garantía o expansión del otro principio; y, en tercer lugar, la seguridad de si la importancia de la satisfacción de un principio justifica que se vulnere el otro².

Las dos primeras variables —grado de afectación e importancia de la satisfacción— son análogas y reenvían a la determinación del grado de afectación de los principios al caso concreto. Ahora bien, a esta determinación se suman dos variables adicionales: el peso

² Citando a Robert Alexy, Carlos Bernal lo expresa en los siguientes términos: «La ley de ponderación muestra que la ponderación se puede dividir en tres pasos. En el primer paso es preciso definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios. Luego, en un segundo paso, se define la importancia de la satisfacción del principio que juega en sentido contrario. Finalmente, en un tercer paso, debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro» (Bernal Pulido, 1989: 8-9).

abstracto de los principios y la seguridad de las apreciaciones empíricas³.

A partir de lo expuesto, podemos afirmar que, en caso de que se pretenda la aplicación de la ponderación como criterio metodológico para resolver la colisión entre principios, la fórmula de peso nos dice que el peso del principio *i* en relación con el principio *j*, siempre bajo las muy particulares circunstancias del caso concreto, resulta del cociente del grado de afectación del principio *i*, su peso abstracto y la seguridad de las apreciaciones empíricas, con la importancia de la satisfacción del principio *j*, su peso en abstracto y la seguridad de las apreciaciones empíricas.

3. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han publicado jurisprudencias y tesis sobre el test de proporcionalidad y la ponderación. En este apartado no se pretende realizar un examen exhaustivo de todas ellas, sino más bien llevar a cabo un análisis del modo en que estos órganos jurisdiccionales consideran que debe aplicarse el test de proporcionalidad.

3.1. El test de proporcionalidad como criterio metodológico según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De inicio vale decir que aquellas medidas legislativas que, sin perder de vista su presunción de constitucionalidad, sean cuestionadas porque se considera que restringen o limitan algún derecho fundamental deben someterse a un test de proporcionalidad como criterio

³ Alexy entiende que a la determinación del grado de afectación y el peso en abstracto les corresponde una escala tríadica de leve, medio e intenso con sus respectivos valores numéricos de 1, 2 y 4 respectivamente; y a seguridad de las apreciaciones empíricas de seguro, plausible y no evidentemente falso y sus valores numéricos de 1,50 y .25.

metodológico para determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

Así, por ejemplo, es criterio de la Primera Sala de la SCJN que, tratándose de medidas legislativas que inciden en el derecho fundamental, el examen de la constitucionalidad de la medida debe realizarse en un examen de dos etapas:

1) En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas *prima facie* o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección *prima facie* del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.

2) En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho⁴.

Desde esta perspectiva, en el caso de aquellas medidas legislativas que puedan considerarse restrictivas de derechos, en primer término debe verificarse si efectivamente la medida es invasiva de alguna o algunas de las conductas que protege el derecho; si la respuesta es positiva, en segundo término debe indagarse sobre la justificación constitucional de la limitación del derecho por la medida legislativa. Bajo estas premisas, la cuestión de la limitación del derecho por la medida constituye una colisión que debe ser analizada a la luz del test de proporcionalidad. Sobre este punto, la misma tesis detalla los pasos a seguir en el reconocimiento de la constitucionalidad de la medida, a saber:

- a) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;

⁴ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. Época: Décima Época. Registro: 2013156. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 36, noviembre de 2016, tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.). Página: 915.

- b) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- c) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y
- d) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación del derecho fundamental provocado por la medida impugnada.

A partir de estos criterios se delinearán los cuatro elementos o pasos a considerar en el test de proporcionalidad:

- a) Fin constitucionalmente válido
- b) Que la medida sea la idónea
- c) Que la medida sea la necesaria
- d) Que la medida satisfaga la proporcionalidad en sentido estricto

Si bien la doctrina considera que los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación son partes integrantes del test de proporcionalidad, la SCJN incorporó el criterio de que previamente —o bien como parte de la idoneidad— se analice si la medida legislativa tiene un fin constitucionalmente válido, situación que posteriormente se denominó «primera etapa».

Más aún, con motivo del amparo en revisión 237/2014, la Primera Sala de la SCJN sentó jurisprudencia en el sentido de que el test de proporcionalidad debe llevarse a cabo en cuatro etapas.

- a) Fin constitucionalmente válido

A esta parte del escrutinio la Corte lo llama *primera etapa del test de proporcionalidad*. Para superar este criterio, el juzgador debe identificar —en la exposición de motivos o en la propia legislación— los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si dichos fines son constitucionalmente válidos. Respecto a la expresión «fin constitucionalmente válido», la Primera Sala se pronuncia en estos términos:

En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucio-

nales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos⁵.

b) Que la medida sea la idónea

A esta parte del escrutinio la Corte lo llama *segunda etapa del test de proporcionalidad* y para superar esta etapa, el juzgador debe acreditar que, a partir de los conocimientos científicos o las convicciones sociales generalmente aceptados, la medida alcanza en algún grado los fines que persigue el legislador —y que, al haber superado la primera etapa, son constitucionalmente válidos—. En este sentido, la Primera Sala determina que:

[...] el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador⁶.

c) Que la medida sea la necesaria

A esta parte del escrutinio la Corte lo llama *tercera etapa del test de proporcionalidad*. Su objetivo es examinar la necesidad de la medida, es decir, determinar si la medida sujeta a escrutinio es la que menos restringe los derechos para conseguir el fin constitucional que se pretende o si existen otras opciones menos restrictivas. En el caso de que el resultado del examen confirme la primera opción, debe declararse la constitucionalidad de la norma y, en el caso contrario, su inconstitucionalidad. Así, para lograrlo se especifica que esta etapa:

«[...] supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de estas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapi-

⁵ PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Época: Décima Época. Registro: 2013143. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 36, noviembre de 2016, tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.). Página: 902.

⁶ SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXÁMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Época: Décima Época. Registro: 2013152. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 36, noviembre de 2016, tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.). Página: 911.

dez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el Derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno»⁷.

d) Que la medida satisfaga la proporcionalidad en sentido estricto

A esta parte del escrutinio la Corte lo llama *cuarta etapa del test de proporcionalidad*. Su propósito es hacer un escrutinio de la satisfacción o los beneficios que eventualmente se obtendrán como consecuencia de aplicación la medida teniendo en cuenta que la disposición entraña una finalidad constitucionalmente válida y que, además, logra en alguna medida esa finalidad y es la menos restrictiva de las posibles opciones elegidas por el legislador frente a la no satisfacción de los derechos enfrentados a la medida. En otras palabras:

[...] en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional⁸.

A la vista de lo expuesto, resulta posible afirmar que la recepción jurisprudencial del test de proporcionalidad en la SCJN sigue los criterios teorizados por Alexy. Sin embargo, considero que, si nos

⁷ TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Época: Décima Época. Registro: 2013154. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 36, noviembre de 2016, tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.). Página: 914.

⁸ CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Época: Décima Época. Registro: 2013136. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 36, noviembre de 2016, tomo II. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.). Página: 894.

centramos en la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, las tesis jurisprudenciales no le brindan al juzgador demasiadas herramientas para realizar dicho balance o ponderación, dado que la metodología propuesta por la doctrina para llevarlo a cabo es mucho más compleja en la fijación del peso de los principios en juego y en la argumentación orientada a justificar por qué un principio ha de prevalecer sobre otro. Así, por ejemplo, las tesis analizadas hacen referencia al grado de afectación y de satisfacción de los principios en juego, pero no indican qué peso tienen estos en abstracto ni aluden a la apreciación de las premisas empíricas, elementos importantes a la hora de examinar el peso de los principios.

3.2. El test de proporcionalidad como criterio metodológico según el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En primer lugar, cabe mencionar y destacar algunas de las resoluciones más ilustrativas de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que pueden considerarse antecedentes de la aplicación del test de proporcionalidad en el ámbito de la jurisdicción electoral.

Ya en el año 2002, el TEPJF empezó a fijar los criterios de la idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En la Jurisprudencia 62/2002 los examinó en los siguientes términos:

Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su **idoneidad, necesidad y proporcionalidad**. La **idoneidad** se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que, bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de **necesidad** o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor

grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de **proporcionalidad**, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor⁹. (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

Otro antecedente data de 2010, año en el que el TEPJF resolvió el expediente SUP-AG-26/2010, que originó la Tesis XVI/2011. En ella, el máximo tribunal electoral llegó a la conclusión de que:

[...] es inconstitucional la prohibición de difundir y publicar encuestas y sondeos de opinión durante las precampañas, así como con posterioridad al cierre total de las casillas, al tratarse de una restricción al ejercicio de la libertad de información en materia electoral, que **no satisface los requisitos de idoneidad, razonabilidad y necesidad**. Respecto de las precampañas, porque no existe riesgo de producir confusión en la ciudadanía; en cuanto a las publicadas con posterioridad al cierre total de las casillas, no se vulnera la libertad del sufragio, porque la ciudadanía ya expresó su preferencia electoral, sin que esté en posibilidad de votar nuevamente en esa jornada electoral¹⁰. (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

Si bien los criterios expuestos anteriormente son auténticos —importantes— precedentes en materia electoral sobre el test de proporcionalidad, fue en el año 2012, al resolver el expediente SUP-JDC-3234/2012, cuando el TEPJF desarrolló propiamente la metodología del test de proporcionalidad.

La *litis* consistía en determinar si el legislador local, en ejercicio de su potestad, puede establecer todos los requisitos que debe cumplir la persona ocupe el cargo de consejero electoral a condición de

⁹ Jurisprudencia 62/2002. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

¹⁰ Tesis XXXIV/2015. ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. ES INCONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN DE SU DIFUSIÓN DURANTE LA ETAPA DE PRECampaña y con posterioridad al cierre total de las casillas.

no restringir el derecho humano de participación política en forma desproporcionada. Para ello, la norma local fue sometida a examen a partir del test de proporcionalidad, integrado por los siguientes subprincipios: a) Fin legítimo; b) Medida idónea; c) Medida necesaria; y d) Proporcionalidad en sentido estricto.

Cabe decir que, si bien es cierto que este importante análisis —que dio pie a la Tesis IX/2013—¹¹ presentó un novedoso estándar metodológico de aplicación del test de proporcionalidad, habría sido interesante que también indicara qué son y cómo deben aplicarse los subprincipios que lo integran. En otras palabras, cada subprincipio lleva aparejada una metodología específica de construcción y eso es lo que no se reflejó en esta resolución. Se me podría objetar que al menos los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad ya habían sido mencionados en la Jurisprudencia 62/2002. Al respecto, debo decir que ya habían pasado diez años y que, por lo menos, el TE-PJF debió pronunciarse sobre ellos —y, por supuesto, sobre el de fin legítimo, que no se había comentado ni explicado con anterioridad—. Este me parece un punto destacable, pues se deja a la interpretación

¹¹ CONSEJERO ELECTORAL. EL REQUISITO RELATIVO AL PLAZO DE SEPARACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL, EN RELACIÓN A LOS PRINCIPIOS RECTORES EN MATERIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL Y SIMILARES). «De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción VI; 116, fracción IV, incisos b) y c), y 122, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución Federal, así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que el legislador local puede establecer, en ejercicio de su potestad de configuración, todos aquellos requisitos necesarios para que, quien ocupe el cargo de consejero electoral, tenga el perfil y las cualidades necesarias que permitan dar cumplimiento a los principios constitucionales en la materia, a condición de no restringir en forma no razonable o desproporcionada o hacer nugatorio el derecho humano de participación política de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. Por lo tanto, el artículo 27, fracción V, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal que establece el impedimento consistente en no ser directivo o militante de un partido político o haberse desempeñado como tal dentro de los cinco años anteriores a la designación, es válido, pues tiene un fin legítimo y es acorde con los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, así como con los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, rectores de la función estatal electoral».

y/o discrecionalidad del operador jurídico su aplicación concreta en los casos sometidos a su consideración.

La situación no ha cambiado en los criterios posteriores, en los que observamos que se hace un esfuerzo significativo de aplicación del test en circunstancias y casos muy concretos, pero que se sigue sin dotar al sistema de criterios metodológicos claros sobre los pasos y los elementos que conforman el test de proporcionalidad —y, especialmente, sobre la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación—. A título de ejemplo, me permito citar algunos de los criterios sostenidos:

Tesis XXXVII/2013:

Por ello, las sanciones que impongan deben estar encaminadas a proteger la organización y funcionamiento de la entidad de interés público, así como al cuidado de la imagen que guarda frente a la sociedad, en el entendido de que **deben ser proporcionales, necesarias e idóneas y que deriven de ejercicios de ponderación en que se armonicen los derechos fundamentales**, entre ellos los de naturaleza político-electoral y, en su caso, las normas tendientes a tutelar el adecuado funcionamiento de la estructura orgánica del Estado, por lo que no deben traducirse en instrumentos coercitivos que, por cuestiones de hecho, se traduzcan en lineamientos incondicionales para los ciudadanos en el desempeño de cargos públicos y, con mayoría de razón, aquellos de elección popular, toda vez que, estos últimos ejercen el cargo como resultado de la voluntad del electorado expresada en las urnas. Así, al interior de los partidos políticos, la conducta de un militante puede ser tipificada como infracción si con ello se inhiben conductas que afecten la imagen de un partido político nacional y las decisiones que tome para cumplir con sus finalidades constitucionales, sin embargo, aquellas opiniones que se manifiesten por los diputados en el ejercicio del cargo público, se encuentran exentas de ese control, porque el ejercicio de la potestad sancionadora partidaria, en manera alguna, debe dirigirse a alterar, condicionar, restringir o reprender el ejercicio de la función pública de un ciudadano que ejerce el cargo de diputado local, mediante el inicio de procedimientos sancionatorios internos y la eventual imposición de sanciones, porque con ello se podría alterar el normal funcionamiento del órgano legislativo y se invadiría el ámbito de atribuciones de los representantes de elección popular¹². (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

¹² DIPUTADOS. NO PUEDEN SER SANCIONADOS POR LOS PARTIDOS, POR ACTOS EN EL DESEMPEÑO DEL CARGO (LEGISLACIÓN DE JALISCO). ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICA-

Tesis XXXIV/2015:

[...] se advierte que la prohibición de publicar o difundir por cualquier medio, encuestas o sondeos de opinión, para dar a conocer las preferencias del electorado o las tendencias de la votación en procesos comiciales, o bien, las que se desarrollen con motivo de consultas populares, hasta en tanto no se efectúe el cierre oficial de las casillas ubicadas en las distintas zonas de husos horarios del país, constituye una **medida idónea** que **persigue un fin constitucional** legítimo, dado que busca evitar que existan obstáculos que generen confusión en la conformación de la opinión del electorado que reside en los estados más occidentales del país; también resulta **necesaria**, para asegurar que los resultados no sean del conocimiento en las entidades donde todavía no han cerrado las casillas; y **proporcional en sentido estricto** porque en realidad, la restricción prevalece únicamente por un breve periodo, limitado a la diferencia entre los husos horarios existentes en todo el territorio nacional; motivo por el cual, tal medida es acorde con el **test de proporcionalidad**¹³. (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

Tesis LXVII/2015:

En ese sentido, para la operatividad del ejercicio del derecho a contender en candidaturas independientes es necesario instrumentar requisitos o medidas orientadas a darle viabilidad, sin más limitaciones que las establecidas en la ley para asegurar el desarrollo de la prerrogativa mencionada en su mayor dimensión; así, cuando alguna medida restrinja el acceso a las candidaturas independientes, debe superar el **test de proporcionalidad** sustentado en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado está obligado a garantizar y cuyo propósito es evitar injerencias excesivas para los gobernados, esto es, la limitación debe perseguir un **fin legítimo** de acuerdo al marco de derechos tutelados en el bloque constitucional y convencional, y cumplir a su vez con los **principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto**. Bajo este contexto, el requisito de incluir en el formato de apoyo ciudadano el domicilio de las personas que otorgan el respaldo para el registro de las candidaturas independientes falta a la regularidad constitucional, ya que

13

DAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE HUSOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. LA RESTRICCIÓN DE SU PUBLICACIÓN O DIFUSIÓN HASTA EL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS UBICADAS EN LAS DISTINTAS ZONAS DE HUSOS HORARIOS DEL PAÍS CUMPLE LOS PRINCIPIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

es desproporcionado que a efecto de verificar la certeza de ese apoyo, se exija a las personas que proporcionen su domicilio, al tratarse de un dato que se encuentra resguardado por la Ley Federal de Protección de Datos Personales y existir mecanismos menos gravosos para verificarlo, en tanto que la autoridad encargada del padrón electoral puede obtenerlo a través del cruce que efectúe de los datos ahí asentados con la clave de elector que se registre al otorgar el respaldo de referencia¹⁴. (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

Tesis XXI/2016:

Conforme a lo previsto en el artículo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema jurídico impone a los órganos encargados de realizar el control de constitucionalidad y convencionalidad, el deber de analizar las normas cuestionadas, sin diferenciar la naturaleza sustantiva o instrumental del precepto, a través de un método que, a partir de su presunción de validez, en primer lugar, examine si admite una interpretación conforme en sentido amplio mediante la lectura más favorable a la persona, y después las analice en una interpretación conforme en sentido estricto, para elegir, entre las lecturas jurídicamente válidas, aquella que sea más acorde al bloque constitucional de derechos humanos, por lo cual: a) cuando el significado de la norma sea conforme al bloque de constitucionalidad deberá ser considerada válida, b) cuando la norma no sea abiertamente contraria a la Constitución, pero instrumente, regule o delimite, en alguna medida el ejercicio de un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente, debe sujetarse a un **test de proporcionalidad**, en el cual se verifique si atiende a un **fin jurídicamente legítimo**, así como a la **necesidad, idoneidad y proporcionalidad** para alcanzarlo, y c) cuando no existe posibilidad de que las alternativas sean directamente acordes al sistema, se deberá decretar la inaplicación¹⁵. (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

Jurisprudencia 16/2016:

De los artículos 1, 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el ejercicio del derecho humano a ser votado a los cargos de elección

¹⁴ CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL REQUISITO DE INCLUIR EL DOMICILIO DE LAS PERSONAS EN EL FORMATO DE APOYO CIUDADANO, FALTA A LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

¹⁵ CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE NORMAS ELECTORALES. MÉTODO PARA DETERMINAR LA REGULARIDAD DE UNA NORMA QUE INSTRUMENTA UN DERECHO HUMANO.

popular por medio de las candidaturas independientes, podrá realizarse siempre que los aspirantes “cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”. En ese orden de ideas, el requisito consistente en la acreditación de un número o porcentaje determinado de firmas de apoyo a la candidatura independiente es **necesario**, porque al igual que los ciudadanos que son postulados por un partido político, quienes aspiran a ser registrados como independientes, deben demostrar que cuentan con respaldo ciudadano y, por ende, tienen la capacidad para contender y obtener la mayoría de votos para acceder al cargo público que se pretende; es **idóneo**, porque permite inferir que quien lo cumple, es una auténtica opción política en una contienda electiva y, por tanto, puede aspirar a obtener una mayoría significativa de votos y con ello, ocupar un puesto de elección popular; y es **proporcional**, porque evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía. Todo lo anterior soporta su fin legítimo, al ser acorde con los principios constitucionales de equidad en la contienda así como de igualdad de condiciones entre todos los participantes de un proceso electoral¹⁶. (El énfasis con el uso de negritas es del autor).

Como se observa, la tendencia de la SCJN es aportar un estándar metodológico para que la aplicación de las etapas del test de proporcionalidad permita determinar la posible constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma restrictiva de derechos, mientras que, salvo en la Jurisprudencia 62/2002, los criterios del TEPJF no se orientan a proporcionar criterios conceptuales y más bien tienden a argumentar y resolver en términos casuísticos si las normas superan dicho test.

Se podría alegar que los criterios del TEPJF dan por supuestos los conceptos y el estándar metodológico de la SCJN, pero ello no ocurre si analizamos, por ejemplo, una de las sentencias que sobre candidaturas independientes resolvió la Sala Superior del TEPJF.

¹⁶ CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PORCENTAJE DE FIRMAS PARA SU REGISTRO, SE AJUSTA A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD, IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD.

4. EL TEST DE PROPORCIONALIDAD Y EL CASO *BRONCO*

Me refiero a la sentencia identificada con el número SUP-JDC-186/2018 y SUP-JDC-201/2018 acumulados —también llamada sentencia del caso *Bronco*—, donde se analiza la inconstitucionalidad de los numerales 34, 37 y 40 de los *Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular*. Por economía expositiva, me limitaré a analizar los argumentos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación relativos al artículo 34 de los citados *Lineamientos*. Al respecto, me permito transcribir la parte conducente de la referida resolución¹⁷.

En principio, en destacable que la norma cuya constitucionalidad se sometió a discusión prescribía que, al ser recibida la información de los registros por el Instituto Nacional Electoral (INE), esta se borraría de manera definitiva del dispositivo móvil. A juicio de la Sala Superior, el precepto cumple con los parámetros constitucionales en virtud de los siguientes argumentos.

En relación con el subprincipio de *fin legítimo*, el órgano jurisdiccional señala que la norma:

[...] persigue un fin constitucionalmente válido, porque el dispositivo móvil se implementó justamente como herramienta para la captación más ágil y certera de los apoyos ciudadanos y la verificación más expedita del original de la credencial para votar, que debía mostrarse al momento de otorgar el respaldo. Sin embargo, para cumplir con ese objetivo no es necesario que la imagen de la credencial se conserve en el dispositivo, en tanto que todos esos datos se almacenan en una base de datos en poder del INE, la cual puede ser consultada en términos del numeral 35 de los propios *Lineamientos*¹⁸.

No obstante, es claro que lo correcto habría sido precisamente indicar cuál era la finalidad *constitucionalmente válida* del dispositivo móvil y no hacer una referencia a su utilidad práctica o su finalidad.

¹⁷ Páginas 21 a 23 de la sentencia.

¹⁸ Páginas 21 y 22 de la sentencia.

Es decir, lo importante habría sido señalar el propósito del dispositivo y especificar que este constituía —o materializaba— una finalidad constitucionalmente válida —por ejemplo, los principios electorales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad o máxima publicidad—.

En cuanto al subprincipio de idoneidad, la Sala Superior sostuvo que «[...] la medida es acorde con el uso limitado de la información que le proporcionen los ciudadanos a los aspirantes, porque estos únicamente están encaminados a la manifestación de respaldo y no para otros fines»¹⁹. Sin embargo, más allá de si la medida prevista en la legislación impugnada era acorde con el uso limitado de la información, la argumentación debería haberse encaminado a especificar en qué grado o medida la norma podía contribuir a lograr el propósito buscado por el legislador. Además de que no se hizo visible la finalidad constitucionalmente válida, tampoco se razonó por qué la medida se orientaba a la consecución de esa finalidad.

En relación con el subprincipio de la necesidad, ya se ha señalado que este consiste en determinar que la medida sea la menos restrictiva de derechos; en tal virtud, corresponde al juzgador asegurarse de que, en el caso concreto, se verifique la restricción mínima del derecho fundamental. Como se advierte en la resolución en comento, el Tribunal argumentó que:

[...] la medida es adecuada porque a través de la fotografía que el dispositivo móvil toma del documento con el cual se demuestra la captación del apoyo ciudadano, puede verificarse su autenticidad, ya que, como se estableció en la normativa atinente, únicamente el original de la credencial para votar es válida para tenerla por acreditado, sin causar al aspirante una afectación gravosa en su proceso de recabar apoyos ciudadanos, sino que se lo facilita [...] ²⁰.

Esto es, sin ofrecer mayores elementos u otras opciones, la Sala Superior dio por hecho que el requerimiento consistente en solicitar la fotografía de la credencial de elector era la medida menos restrictiva debido a que no causaba una afectación gravosa al aspirante.

¹⁹ Página 22 de la sentencia.

²⁰ Página 22 de la sentencia.

Finalmente, en lo que respecta al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación, la colisión entre los principios se resuelve con la prevalencia de uno de ellos tras ponderar el grado de vulneración de los principios frente al grado de optimización del que se opone al caso concreto.

Ahora bien, la Sala Superior consideró que:

[...] la medida cuestionada cumple tal parámetro porque no genera afectación en el derecho a ser votado del actor el hecho de que la fotografía de la Credencial para Votar no se conserve en el dispositivo móvil, de ningún modo obstaculiza el procedimiento de captación de apoyos ni le impide verificar que éstos se hubieran reflejado en el sistema que los contabiliza y revisa, en virtud de que su envío al sistema atinente genera un acuse de recibo inmediato, con el cual pudiera, en caso de ser necesario, constatarse el registro respectivo²¹.

En este contexto, y aunque la sentencia no lo afirmara de modo tan explícito, la norma impugnada superó esta etapa en razón de que, a juicio del TEPJE, incidía de manera leve o mínima en los derechos y principios arriba citados, pues el hecho de que la credencial no se conservara en el dispositivo móvil de ningún modo obstaculizaba el derecho del ciudadano a ser votado ni le impedía su verificación posterior; por otro lado, este derecho se veía incluso optimizado en forma media o intensa, en la medida en que el dispositivo lo materializa y garantiza de acuerdo con el sistema democrático y constitucional de acceso a los puestos de elección popular.

5. CONCLUSIONES

Las posibles restricciones o vulneraciones de las medidas del legislador a los principios deben resolverse a través del test de proporcionalidad.

Dejando de lado la discusión epistémica, la doctrina no ha realizado reinterpretaciones más profundas sobre los subprincipios que integran el test de proporcionalidad ni ha elaborado propuestas concretas de aplicación de cada uno de estos subprincipios.

²¹ Página 23 de la sentencia.

La recepción jurisprudencial del test de proporcionalidad ha sido muy importante para incorporar la discusión académica sobre su forma de realización en casos concretos. Cabe observar que la SCJN ha hecho un gran esfuerzo para desarrollar las etapas del test de proporcionalidad y en muchas de sus tesis y jurisprudencias especifica el modo en que lleva a cabo la ponderación en la resolución de conflictos entre principios para los casos concretos. Por su parte, el TEPJF se ha esforzado para incorporar el test de proporcionalidad como criterio casuístico en la resolución de las posibles afectaciones de los derechos fundamentales.

Finalmente, considero que sería muy oportuno que la doctrina o estos órganos jurisdiccionales aportarán criterios metodológicos de determinación de los pesos concretos y abstractos de los principios, pues ese es el punto en el que, a mi juicio, es muy fácil caer en la discrecionalidad, el subjetivismo e incluso la arbitrariedad, y propiciar o favorecer lo que se pretende evitar, esto es, la falta de racionalidad y de argumentación en las determinaciones jurisdiccionales.

REFERENCIAS

- Alexy, R. (1993): *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. E. Garzón Valdez, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales (obra original publicada en 1985).
- (2008): *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, trad. C. Bernal Pulido, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Serie Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y sociedad).
 - (2010): «Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad», en M. Carbonell Sánchez y M.L. García Jaramillo (coords.), *El canon neoconstitucional*, Madrid: Marcial Pons. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>.
- Atienza, M. (2001): *El sentido del derecho*, Barcelona: Ariel.
- Bernal Pulido, C. (1989). Estructura y límites de la ponderación. *Doxa*, 26, 8-9. Disponible en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Estructura_y_limites_de_la_ponderacion.pdf.
- Bobbio, N. (1989): *El positivismo jurídico*, trad. R. de Asís y A. Greppi, Madrid: Debate. (Obra original publicada en 1961).
- Carbonell Sánchez, M. (2003): «Nuevos tiempos para el constitucionalismo, en M. Carbonell (coord.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid: Trotta.

- Ferrajoli, L. (1996): «El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad», P. Andrés Ibáñez (ed.), *Corrupción y Estado de Derecho: el papel de la jurisdicción*, Madrid: Trotta.
- (2005): *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. P. Andrés Ibáñez, A. Ruiz Miguel *et al.*, Madrid: Trotta (obra original publicada en 1989).
 - (2007): *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- Fioravanti, M. (2001): *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, trad. M. Martínez Neira, Madrid: Trotta
- (2003): *Los derechos fundamentales: Apuntes de historia de las constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid: Trotta (obra original publicada en 1991).
- Zagrebelsky, G. (2003): *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, trad. Marina Gascón, Madrid: Trotta (obra original publicada en 1995).

Candidaturas independientes y constitucionalismo multinivel

Armando Hernández Cruz¹

Resumen

El presente escrito analiza la implementación de las candidaturas independientes en México en el marco del cambio de paradigma que supuso el constitucionalismo multinivel, focalizando la atención en el caso *Castañeda Gutman vs. México* y en el contexto internacional imperante al tiempo de la reforma.

1. INTRODUCCIÓN

Si bien las investigaciones realizadas sobre el tema de las candidaturas independientes son cada vez más frecuentes, hay una cuestión que, de manera sorpresiva, ha pasado inadvertida: ¿cómo se relacionan las candidaturas independientes con el constitucionalismo multinivel?

Una respuesta probable es que el constitucionalismo multinivel ha servido para salvaguardar los derechos de las candidatas y los candidatos independientes en un contexto en el que los órganos jurisdiccionales nacionales y locales no habían podido hacerlo. En el presente capítulo explicaremos este proceso aplicado al caso mexicano y, por otra parte, analizaremos la actual evolución de las candidaturas independientes como un antecedente con impacto normativo internacional.

La reforma constitucional de junio de 2011 reemplazó el viejo esquema constitucionalista de protección de derechos humanos por un sistema en el que los tratados internacionales y los órganos supranacionales ocupan un papel central en el ordenamiento jurídico nacional.

¹ Magistrado del TECDMX hasta el 6 de octubre de 2019, fecha en la que concluyó su encargo.

El hecho de que la quiebra de la hegemonía partidista se produjera después del impulso suministrado por la resolución del caso *Castañeda Gutman vs. México*, radicado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sugiere una relación estrecha entre un fenómeno y otro.

Para responder al interrogante planteado, se realizará un examen de las reformas electorales de 2012 y 2014 partiendo del impacto generado por el caso citado y tomando como referencia el ámbito internacional.

Asimismo, se brindará el ejemplo del caso «candidaturas independientes» sustanciado ante la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, para reforzar los postulados de vinculación jurídica internacional propuestos por el constitucionalismo multinivel.

2. PRIMEROS ENFOQUES RESPECTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

En contraste con la creencia popular, la figura de las candidaturas independientes estuvo presente durante largos lapsos de la historia nacional, antes de su implementación constitucional en la reforma de agosto de 2012.

Es más, desde 1810 y hasta 1910, las candidaturas independientes fueron las únicas reconocidas por ley en nuestro país. Si bien en aquel entonces existían partidos políticos, estos únicamente eran identificados como una plataforma ideológica, pero no de Derecho, por lo que no gozaban de personalidad jurídica. Como señala Hernández, durante ese periodo «[...] los partidos políticos no gozaban de estructuras fuertes, con bases sociales amplias e institucionalmente no se les otorgaban prerrogativas» (Hernández, 2012: 20).

Hasta 1911 la ley no reconoció personalidad a los partidos políticos. A partir de este punto y hasta 1946 (Cámara de Diputados, 2012), las candidatas y los candidatos de los partidos y contendientes independientes coexistieron en la normativa nacional, pero la Ley Electoral Federal de 1946 estableció en su artículo 60 que «solamente los partidos podrán registrar candidatos». Tal situación quedó refren-

dada con la expedición de la Ley Federal Electoral de enero de 1973 y la reforma política de 1977.

Tendrían que pasar décadas para que la figura de las candidaturas independientes reapareciera en el Derecho positivo mexicano. Sin embargo, su regreso se produjo primero en el orden estatal y posteriormente en el federal. Concretamente, fue el estado de Yucatán el que, con la reforma electoral publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de mayo de 2006, autorizó que pudieran registrarse ciudadanas y ciudadanos a cargos de representación popular sin necesidad de ser postulados por los partidos políticos.

Sobre este punto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en las acciones de inconstitucionalidad 28 y 29/2006. En su sustanciación, el máximo tribunal del país determinó que la figura era únicamente aplicable al caso yucateco.

Hasta ese momento, la legislación y la opinión del máximo tribunal nacional se habían pronunciado al unísono en sentido negativo respecto de la viabilidad de las candidaturas independientes. Por tal razón, uno de los impulsos más importantes para el desarrollo de las candidaturas independientes no llegó de la mano de un tribunal nacional, sino de una instancia jurisdiccional internacional: la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. EL CONSTITUCIONALISMO MULTINIVEL, GARANTE DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

El constitucionalismo multinivel es entendido como un nuevo paradigma que rompe con el constitucionalismo tradicional y que propugna que la protección de los derechos humanos debe traspasar las barreras de fuero competencial. Sostiene que la Constitución ha escapado al valor político y normativo que tradicionalmente representaba, dado que la acogida de los derechos humanos en su texto ha dado paso a nuevas formas de organización jurídico-política a escala mundial con impactos en la estructura del Estado nación.

El poder del Estado se ha distribuido *hacia arriba* —en el sentido de que se ha transferido a estructuras supranacionales— y *hacia abajo* —al ser delegado en estructuras infraestatales que desbordan al for-

mato tradicional del Estado—. El Estado es muy pequeño para unas cosas y muy pequeño para otras.

De esta manera, «[...] actualmente ya no es posible abordar una temática jurídica sin tener en cuenta los distintos niveles de ordenamientos jurídicos que pueden incidir en el objeto de análisis» (Freixes, 2013: 37).

En la práctica, el constitucionalismo multinivel se está extendiendo en el estudio de diferentes instituciones de las disciplinas jurídicas. Ejemplo de ello es el Derecho electoral, que en el tema de las candidaturas independientes ha tenido que recurrir al constitucionalismo multinivel en casos emblemáticos como *Castañeda Gutman vs. México* y Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

4. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: CASO CASTAÑEDA GUTMAN VS. MÉXICO

Los hechos que motivaron el litigio que da título a este apartado tuvieron lugar el 5 de marzo de 2004, fecha en que el entonces Instituto Federal Electoral denegó a Jorge Castañeda Gutman la solicitud de inscripción como candidato independiente para contender por la presidencia de la República en las elecciones de 2006. Gutman sostenía que debía otorgársele el registro en función de su derecho al sufragio pasivo, positivado en la fracción II del artículo 35 constitucional, pero la respuesta de la autoridad fue que solo los partidos políticos tenían el derecho a solicitar el registro de candidatas y candidatos para cargos de elección popular (CIDH, 2008).

Así las cosas, el agraviado presentó una demanda de amparo indirecto ante el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, pero el asunto se sobreesó bajo el argumento de que el amparo no procedía para impugnar la constitucionalidad de una ley electoral (Froto, 2012: 208). En respuesta, Castañeda presentó un recurso de revisión ante un Tribunal Colegiado de Circuito y este solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción, ya que en el caso se analizaría el origen y el alcance de los preceptos constitucionales.

Consecuentemente, el máximo tribunal del país integró el expediente de amparo en revisión 743/2005. Sin embargo, confirmó la sentencia recurrida, declarando improcedente el juicio de amparo. La mayoría argumentó que «[...] toda vez que las leyes y actos reclamados están vinculados totalmente con aspectos electorales, no pueden ser materia de examen a través de la vía de amparo» (SCJN, 2007: 209); asimismo, la SCJN afirmó que, debido al principio de relatividad, no era posible por vía de amparo «[...] obligarse a las autoridades responsables a legislar en un determinado sentido o bien, para otorgar a un gobernado o ciudadano una situación diversa en materia electoral» (SCJN, 2007: 209).

La resolución fue desestimatoria, pero todavía había un cauce para dar continuidad al caso. En este sentido, el 12 de octubre de 2005 Castañeda presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una denuncia contra el Estado mexicano; después de poco más de un mes, la Comisión solicitó a la Corte Interamericana el dictado de medidas provisionales, pero la respuesta fue negativa y, finalmente, el 21 de marzo de 2007 el asunto fue remitido ante la Corte Interamericana para su resolución.

Después de resolver las cuestiones de previo y especial pronunciamiento, el Tribunal pasó al análisis de fondo. Concretamente, el quejoso aducía la violación de tres artículos del Pacto de San José: el 25, según el cual los Estados tienen la obligación de garantizar un recurso judicial efectivo contra actos que violen derechos fundamentales; el 23, que consagra los derechos políticos; y el 24, referido a la igualdad ante la ley. Tales numerales se relacionan directamente con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, que establecen el deber general de los Estados signatarios de adecuar su Derecho interno a las disposiciones de la Convención Interamericana.

Ahora bien, la interpretación de la Corte del artículo 25 señala que «[...] la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial no se reduce simplemente a la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto» (CIDH, 2008: 5).

Partiendo de esta interpretación, la Corte analizó si los instrumentos disponibles en la normativa mexicana cumplían tales requisitos. En primer lugar, determinó que la hipótesis estudiada no podía subsumirse en el juicio de amparo, dada su improcedencia en materia electoral.

Posteriormente, se dijo que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano tampoco podía considerarse accesible en el contexto del caso, pues si bien protegía el derecho a ser votado, la ley electoral imponía como requisito haber sido postulado previamente por un partido político. En consecuencia, tampoco era un recurso efectivo, toda vez que no podía conducir a un análisis del tribunal orientado a establecer si había habido una violación y ordenar su eventual reparación.

Así, la Corte determinó que «[...] dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido» (Pelayo, 2009).

El siguiente artículo objeto de análisis fue el 23, que consagra, precisamente, los derechos políticos. Respecto a este tema, la Convención es clara cuando precisa que es válido para un Estado prever requisitos para el ejercicio de los derechos políticos². Sin embargo, esta facultad no es discrecional, sino que está limitada por ciertos criterios.

A efecto de determinar si el artículo 275 del Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE) imponía o no una restricción válida, la Corte entró al estudio de su legalidad, finalidad, proporcionalidad y necesidad. En cada uno de estos aspectos, determinó que la reglamentación de las candidaturas en nuestro país no implicaba obstáculos inválidos al derecho de sufragio pasivo, y reconoció

² El artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone: «2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

expresamente, que tanto el sistema de paridos y candidaturas independientes como el que únicamente contempla a los partidos pueden hacer accesible el derecho a ser votado, de manera que el sistema no necesariamente tiene que contemplar las candidaturas independientes (CIDH, 2008: 19).

Por último, en el análisis del correlativo 24, la Corte sostuvo que «[...] no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana» (CIDH, 2008: 59), de manera que, en el caso concreto, no apreciaba la violación del derecho analizado.

Con esto en la mesa, se ordenó la adecuación al Derecho interno, de manera que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano «[...] garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido» (CIDH, 2008: 64).

De esta manera, únicamente se determinó la violación del derecho a la protección judicial efectiva, sin obligar a México a incluir las candidaturas independientes en su normativa. Pese a esto, el impacto de tal resolución logró situar en la mesa legislativa el tema objeto de este trabajo.

Al mismo tiempo, hay otras resoluciones en el campo de derechos humanos que, si bien no tuvieron mayor impacto en el orden jurídico nacional, sí arrojan más luz sobre la esfera teórica de los conceptos analizados.

5. CORTE AFRICANA DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PUEBLOS: CASO «CANDIDATURAS INDEPENDIENTES» (APLICACIONES NÚM. 009/2011 Y NÚM. 011/2011)

El caso tuvo lugar a partir de dos comunicaciones: por un lado, la aplicación 009/2011, promovida por Tanganyika Law Society y Legal and Human Rights Centre contra la República Unida de Tanzania y, por otro, la aplicación 011/2011, presentada por el señor Christopher R. Mtikila, ciudadano de Tanzania, contra su país.

Los eventos que lo motivaron tuvieron lugar a partir de 1922, año en que la Asamblea Nacional de la República Unida de Tanzania

aprobó la octava enmienda constitucional, que exigía que todo candidato o candidata a las elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales debía ser postulado por un partido político.

En respuesta, Christopher R. Mtikila, inició un caso que, en 1994, culminó con la declaración de la Suprema Corte de Tanzania que declaró inconstitucional la enmienda que prohibía las candidaturas independientes para contender en las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales (Cartes, 2017: 17-18).

Como reacción, el gobierno de Tanzania aprobó un proyecto recién presentado en el parlamento a fin de anular el derecho de las candidatas y los candidatos independientes para contender en las elecciones presidenciales, parlamentarias y locales.

De nuevo, el señor Mtikila llevó el caso ante la Suprema Corte de Tanzania, que una vez más resolvió de nuevo a favor del reclamante. Sin embargo, el abogado general apeló ante la Corte de Apelación de la República Unida de Tanzania, que en 2010, revocó la sentencia de la Suprema Corte (Cartes, 2017: 19).

Así, la Tanganyika Law Society, el Legal and Human Rights Centre y el señor Christopher R. Mtikila presentaron sus respectivas quejas contra el Estado de Tanzania, en las que reclamaron que dicho Estado había violado los derechos de libertad de asociación, de participación en asuntos públicos y contra la discriminación mediante las prohibición de que las candidatas y los candidatos independientes pudieran competir en las elecciones (Cartes, 2017: 4).

El caso fue admitido a trámite. En la sentencia recaída es posible «[...] identificar un tipo de colisión entre algunos principios, que deriva de las propias pretensiones de los quejosos y las respuestas dadas por las autoridades responsables» (Romero, 2019: 217). Concretamente se observa que, por un lado, las ciudadanas y los ciudadanos son titulares de los derechos humanos de igualdad, libertad de asociación y libre participación en el gobierno del país respectivo, derechos consagrados en los artículos 2, 3, 10 y 13.1 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos y, por otro, desde los argumentos del Estado, los principios de unidad, buen gobierno, seguridad nacional, orden público y paz pública están reconocidos en el sistema jurídico nacional de Tanzania (Romero, 2019: 218).

En la resolución de este conflicto, los jueces africanos sentenciaron lo siguiente:

1. El Estado demandado violó los artículos 2, 3, 10 y 13.1 de la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, mismos que consagran el derecho a no ser discriminado, la igualdad ante la ley, la libertad de asociación y el derecho a participar libremente en el gobierno.

2. El demandado debía tomar directamente las medidas constitucionales, legislativas y cualquier otra que fuera necesaria, dentro de un tiempo razonable, para remediar las violaciones encontradas por la Corte, así como para informar sobre las medidas a la Corte.

3. Otorgar permiso al segundo quejoso para que enviara su solicitud de reparaciones dentro del plazo de treinta días, y para que el demandado presentara la réplica de las mismas dentro de los treinta días posteriores a la recepción de aquellas.

4. Cada parte debía cubrir sus propios gastos y costos del juicio (Romero Martínez, 2019: 233-234).

Así, en la colisión normativa entre los derechos humanos y los principios estatales descritos, la resolución judicial se inclinó por la protección de los primeros. Destaca el hecho de que en esta controversia se tomó como referencia el caso de la Corte Interamericana *Castañeda Gutman vs. México*, lo cual abona a concluir que la tendencia internacional se está encaminando a una democracia más abierta acorde con un constitucionalismo multinivel.

6. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL PLANO INTERNACIONAL

Los datos referidos en este apartado permiten cotejar qué tan común es esta figura y qué tanto varía en los distintos Estados. La estructura multinivel en la que se encuentra inmerso el Estado mexicano genera una susceptibilidad hacia las tendencias internacionales. Por ello, verificarlas abona al análisis de los impactos de este nuevo paradigma.

En este sentido, son relevantes estudios como los de ACE Project (*The Electoral Knowledge Network*), que señalan que, de 220 países analizados:

- 89 prevén las candidaturas independientes tanto para las elecciones presidenciales como para las legislativas;

- 69 para las cámaras bajas;
- 18 para las cámaras altas
- 27 de ellos las contemplan para la elección de presidentes;
- Y 21 no las permiten (Guzmán, 2016: 48).

Ahora bien, un análisis centrado en Latinoamérica revela la siguiente información:

País	Candidaturas independientes en presidencia (Guzmán, 2016: 16)	Candidaturas independientes en cámaras de diputados (Guzmán, 2016: 34-35)	Candidaturas independientes en senados (Guzmán, 2016: 57)
Argentina	No	No	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	No	No
Chile	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	No	No	–
Ecuador	No	No	–
El Salvador	No	Sí	–
Guatemala	No	No	–
Honduras	Sí	Sí	–
Nicaragua	No	No	–
Panamá	Sí	Sí	–
Paraguay	No	No	No
Perú	No	No	–
R. Dominicana	Sí	Sí	Sí
Uruguay	No	No	No
Venezuela	Sí	Sí	--

Los números demuestran que la mayoría de los países, tanto del total de naciones como de Latinoamérica, no incluyen candidatas y candidatos independientes en sus sistemas electorales. Sin embargo, si se presta atención a los procesos a través de los cuales fue incluida la figura, puede observarse que en distintos casos estos han sido veloces y recientes, de manera tal que es posible aducir que la tendencia hacia su positivización es fuerte y está incrementándose.

7. REFORMAS EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

7.1. *Reforma de 2012*

Volviendo al Estado mexicano, en el contexto de la reforma electoral de 2007 se discutió la propuesta de admitir la postulación de candidatas y candidatos independientes. No obstante, ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto pendiente para una futura reforma. De hecho, la modificación del artículo 116 instituyó por vez primera una prohibición expresa de las candidaturas de este tipo en el orden local (Báez, 2015: 238).

Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiera analizándose, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del correlativo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatas y candidatos a cargos de elección popular en comicios locales³.

Finalmente, el 9 de agosto de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia electoral por la que se introdujo la figura de las candidaturas independientes en el marco de una serie de cambios en materia de participación ciudadana.

La reforma llegó después de múltiples reclamos de la ciudadanía, la academia y las organizaciones de la sociedad civil que, ante la crisis democrática imperante en el país, exigían un abanico más amplio de canales para participar en la toma de decisiones públicas.

En este sentido, el dictamen de este cambio constitucional, aprobado en el Senado, estableció lo siguiente: «La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores» (Beltrones y Mejía, 2011).

El motor de la figura en comento se centró de nuevo en el derecho humano al sufragio pasivo. Si bien antes de 2012 tal prerrogativa estaba ya consagrada en el texto constitucional, este únicamente ha-

³ Aportaciones de las legislaturas de los estados contenidas en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Gobernación, con proyecto Decreto que reforma y adiciona los artículos 35; 36; 59; 71; 73; 74; 75; 76; 78; 83; 84; 85; 87; 89; 116; y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma política (Cámara de Diputados, 2012).

cía mención de ella sin aportar mayor detalle. Con posterioridad a la reforma, se añadió al artículo 35 constitucional este inciso: «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» (Cámara de Diputados, 2012: 2).

En el dictamen se expuso que «[...] uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político» (Beltrones y Mejía, 2010).

Pero paralelamente al cambio operado en el art. 35 constitucional, la propuesta del Senado de modificar el correlativo 116 generó debate entre las colegisladoras. Al respecto, el dictamen del Senado proponía la siguiente redacción:

Artículo 116. III [...] e) Los partidos políticos [...], sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales (Rodríguez, 2013: 10).

Finalmente, no se introdujo modificación alguna en este artículo; el cambio del numeral 35 fue la única modificación a partir de la cual se reconoció el derecho específico a ser candidata o candidato ciudadano independiente en las elecciones federales, ya sea para presidente de la República, senador o diputado, y como un derecho general condicionado a que sea contemplado en la legislación de las entidades federativas (Beltrones y Mejía, 2010).

Evidentemente, el texto era todavía muy breve para lograr su eficacia, pero en un periodo relativamente corto distintas transformaciones legislativas y jurisprudenciales propiciaron la superación de tal situación.

7.2. Reforma político-electoral de 2014

Si bien la reforma constitucional de 2012 dio pie a la existencia de candidaturas independientes, la figura todavía tropezaba con dis-

tintos obstáculos que podían impedir su implementación. El siguiente paso era buscar que las y los ciudadanos que optasen por tratar de acceder a un cargo de elección popular a través de esta vía pudieran competir en condiciones de equidad con las candidatas y los candidatos postulados por los partidos políticos (Gobierno de la República, 2014: 4).

En cierta medida, estas razones pesaron en la reforma político electoral de 2014. El cambio normativo estableció que todo ciudadano o ciudadana que reuniera la cantidad necesaria de apoyo —firmas equivalentes al uno por ciento de la lista nominal en el caso de presidente y dos por ciento en la de la entidad o distrito electoral para el caso de senador o diputado, según correspondiera— sería registrado por el Instituto Nacional Electoral como candidato o candidata.

De igual manera, se estableció la constitución de bolsas de financiamiento, así como la participación en tiempos de radio y televisión. Evidentemente, estas medidas tienen como fin lograr un terreno más competitivo para las candidaturas independientes en relación con las de partido. Sin embargo, pese al avance, los estándares positivados se hallaban muy disminuidos en relación con el objetivo planteado.

No obstante, el avance no se ha detenido y las transformaciones se han ido sucediendo, impulsadas principalmente desde el bastión jurisprudencial.

La imagen clara del proceso vertiginoso a través del cual se ha materializado y robustecido la figura es necesaria para juzgarla con ecuanimidad y proponer nuevas modificaciones que atiendan al cúmulo de voces que se han hecho oír en los distintos escenarios políticos, incluido el contexto internacional.

La experiencia nacional e internacional no da indicios de que las candidaturas independientes sean la solución a los problemas coyunturales de la democracia. Sin embargo, lo que sí es claro, es que «[...] el Estado debe ser el máximo garante de los derechos políticos, civiles y humanos de todo miembro de la sociedad, derechos que se convierten en bienes innegociables, intransferibles e irrenunciables para todo individuo» (Guzmán, 2016: 53).

8. CONCLUSIONES

El Derecho constitucional multinivel está cobrando fuerza a escala mundial como un nuevo esquema que, ante todo, pretende garantizar los derechos fundamentales de la humanidad sin importar cuál sea el órgano garante de los mismos.

En los dos casos de candidaturas independientes aquí abordados, el Derecho internacional fue el que hizo efectivas las prerrogativas de los quejosos, demostrando así que las ciudadanas y los ciudadanos demandantes tuvieron un aliado en la protección de sus derechos electivos en el constitucionalismo multinivel.

En específico, el caso mexicano revela que la sentencia del caso Castañeda Gutman pudo romper el rechazo imperante tanto en el Congreso como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación hacia la figura objeto de este estudio. Si bien tal resolución se centró en el derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos, sin obligar al Estado a incluir las candidaturas independientes en su legislación, su fuerza política se tradujo en un impulso que rápidamente encontró eco en los órganos de gobierno. Tal transitividad solo puede ser explicada en el marco del constitucionalismo multinivel.

REFERENCIAS

- Báez Silva, C., y M. A. Tello Mendoza (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*. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12552>.
- Beltrones Rivera, M. F. y R. Mejía González (2010): «Iniciativa de los senadores, presentada el 11 de noviembre de 2010», *Gaceta del miércoles 27 de abril de 2011*. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/29592.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012, 9 de agosto): Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DOF_09ago12.pdf.

- Cartes Rodríguez, J. (2017): «El Tribunal Africano de Derechos Humanos y de los Pueblos: ¿hacia un África en paz?», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII, enero-diciembre, 17-19.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (6 de agosto de 2008): *Castañeda Gutman vs. México* (Pdta. Cecilia Medina Quiroga). Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/castanedagutman.pdf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (6 de agosto de 2008): *Castañeda Gutman vs. México* (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas). p. 19. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>.
- Freixes Sanjuán, T. (2011): «Constitucionalismo multinivel e integración europea», en *Constitucionalismo Multinivel y relaciones entre Parlamentos: Parlamento europeo, Parlamentos nacionales, Parlamentos regionales con competencias legislativas*, Madrid: CEPC, 37-50.
- Froto Madariaga, G. (2012): «La sentencia Castañeda Gutman de la Corte Interamericana. Reflexiones sobre el derecho a la tutela judicial», en D. Cienfuegos y G. Froto (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Torreón (Coahuila): Editora Laguna. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3171/11.pdf>.
- Gobierno de la República. (2014): *Explicación ampliada de la Reforma Político Electoral*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf.
- Guzmán Muñoz, E. O. y L. E. Mendiola Negrete (2016,): «Las Candidaturas Independientes y su pertinencia en la construcción de una democracia que garantiza los derechos políticos, civiles y humanos». *Vínculos*, 9, julio-diciembre 35-55. Disponible en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/vinculos/pdfs/vinculos9/V9_3.pdf.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Amparo en revisión 743/2005, p. 92. e: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2380/7.pdf>
- Hernández Olmos, M. (2011): *La importancia de las candidaturas independientes*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, núm 12). Disponible en: https://www.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf.
- Pelayo Möller, C. M. y S. J. Vázquez Camacho (2009): «El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. IX. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/311/546>.
- Rodríguez Saldaña M. (2013): «El poder legislativo y la reforma constitucional electoral en México: 2012». Congreso REDIPAL virtual. Red de Investigadores Parlamentarios. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI_05-13.pdf.

- Romero Martínez, J. M. (2019). *Argumentación jurídica y sus criterios de evaluación. Nuevas propuestas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007, enero): Amparo en revisión 743/2005. Jorge Castañeda Gutman. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXV, p. 6. Disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjf-sist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=19938&Clase=DetalleTesisEjecutorias>.

Financiamiento de las candidaturas independientes

Sandra A. Vivanco Morales¹

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta la memoria de las candidaturas sin partido en el proceso electoral local de la Ciudad de México celebrado en 2017-2018 y se centra específicamente en el tema del financiamiento para los gastos de campaña.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México recibió diversos escritos que de varias personas que manifestaron su intención de participar por la vía independiente. Sin embargo, en muchos casos los registros no fueron aprobados satisfactoriamente porque las solicitudes no cumplían alguno de los requisitos que establece la ley.

Entre las candidaturas independientes o sin partido —reconocidas por el artículo 27, apartado A de la Constitución Política de la Ciudad de México y por el artículo 310 y los demás que integran el Capítulo VII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México— que lograron cumplir los requisitos legales y obtuvieron el registro hubo una candidatura al cargo de titular de la jefatura de Gobierno, cinco al cargo de titular de la alcaldía de la ciudad y su respectiva lista de concejalías y, finalmente, diez candidaturas en el mismo número de distritos locales uninominales para diputaciones en el Congreso.

Estos datos muestran que la participación ciudadana es baja en relación con el número de personas que figuran en el padrón electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de la Ciudad de México.

Al respecto, uno de los interrogantes más recurrentes es el siguiente: ¿por qué la ciudadanía no participa más en los procesos electorales

¹ Defensora Pública de Participación Ciudadana y de Procesos Democráticos del TECDMX.

si manifiesta su rechazo por los partidos políticos? Quienes se formulan esta pregunta no reparan en lo desgastante que resulta participar en los procedimientos democráticos para una persona común y no politizada cuyas actividades profesionales o laborales nada tienen que ver con la materia electoral —y que, por ello, desconoce los requisitos, las condiciones, los plazos y los términos para contender a los cargos de elección popular—.

Uno de los aspectos más discutidos a lo largo de los siete años de vida legal de las candidaturas sin partido es el referido a los recursos que utilizados para gastos de campaña y, particularmente, al financiamiento público.

En este trabajo analizaremos el financiamiento público y privado al que acceden las candidaturas sin partido, los derechos y obligaciones que la ley prevé para recibirlo y las reglas de distribución entre las candidaturas que obtienen el registro, de conformidad con lo que establece la normativa electoral, la jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los criterios relevantes que han subsistido para regular el acceso a los recursos destinados a costear las campañas. Asimismo, se discutirá si la asignación de recursos públicos a las candidaturas sin partido para financiar sus campañas vulnera principios constitucionales de la función electoral.

2. EL FINANCIAMIENTO: PÚBLICO Y PRIVADO

En política, el dinero es uno de los aspectos más relevantes tras el acceso a cargos de representación popular, hasta el punto de que, por el dinero, en la historia democrática de nuestro país se han conformado partidos políticos con la finalidad de obtener el beneficio de sus prerrogativas.

El financiamiento público se ha convertido en un asunto político. Actualmente, la discusión se centra en su reducción; de hecho, el partido con mayor representación en el Congreso de la Unión se apresta a votar la reforma que recortará en un 50% el monto del dinero público al que tienen acceso los partidos políticos.

Cuando nos referimos al financiamiento público, debemos precisar que hablamos de recursos presupuestados que la autoridad adminis-

trativa electoral asigna a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y específicas. Además, en los procesos electorales se les asigna un monto adicional para los gastos de sus campaña.

Durante los procesos electorales, el financiamiento público también se asigna a las candidaturas sin partido con base en una regulación específica prevista en la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

Las particularidades de la distribución de los recursos públicos a las candidaturas sin partido es que a efectos legales son consideradas partidos de nueva creación; en este sentido, se les asignará, en conjunto, el 50% del financiamiento que se les otorgaría para desarrollar sus actividades ordinarias en el año de la elección.

Ahora bien, las candidaturas sin partido también podrán acceder a financiamiento privado, que tendrá como límite el tope de campaña establecido por la autoridad administrativa electoral.

Cabe subrayar que las candidaturas sin partido pueden rebasar el monto del recurso público a través la obtención de recursos privados, mientras que la legislación veta esta posibilidad en el caso de los partidos políticos. Este ha sido un criterio sostenido por la Sala Superior del TEPJF en diversos juicios en los que el financiamiento público otorgado a las candidaturas independientes ha sido objeto de impugnación.

Es justamente en la distribución del financiamiento público y privado donde radican las principales diferencias entre las candidaturas sin partido y las que emanan de los partidos. Aunque en este momento no ahondaremos en la cuestión de la posible vulneración de principios, sí es necesario especificar por cuánto y cómo llegan recursos económicos al presupuesto de las candidaturas ciudadanas por ambas vías.

Cuando nos referimos al dinero público, tanto los partidos políticos como las personas que encabezan las candidaturas sin partido tienen cuatro obligaciones específicas: transparentar el origen de los recursos; garantizar su independencia respecto a los órganos de gobierno y otros poderes; cumplir condiciones de equidad en la contienda y evitar que recursos de origen ilícito se infiltren en los procesos electorales.

Por tanto, el objetivo de que las candidaturas con o sin partido cuenten con recursos obtenidos a través del financiamiento público resulta primordial para garantizar que en la competencia electoral se discutan las diferentes propuestas, ganen las mejores ofertas electorales y los comicios no se conviertan en un proceso de compra de voluntades a financiado con los recursos destinados a los gastos de campaña.

Aunado a ello, debe asegurarse que la distribución del financiamiento público sea, en gran medida, la única vía a través de la cual los partidos minoritarios y las candidaturas sin partido accedan a los cargos de elección popular. Así, las reformas que establecieron un reparto que no solo favorecía al partido en el poder —concentrando en él los recursos— permitieron la alternancia primero en el Poder Legislativo, después en las gubernaturas y los congresos locales y, por último, en la presidencia de la República.

No debemos obviar que, en México, la vía de distribución de este tipo de financiamiento se asigna en función de los resultados electorales, lo cual no beneficia a las candidaturas sin partido, pues la asignación de recursos a los partidos políticos para sus actividades ordinarias, específicas y en procesos electorales está directamente relacionada con el número de votos y las curules alcanzadas en la Cámara de Diputados en la última elección.

En el caso de las entidades y de la Ciudad de México, dicha distribución se realiza tomando como base los resultados de las diputaciones al Congreso.

Es evidente que accederán en mayor medida a estos recursos públicos los partidos políticos que cuenten con más triunfos electorales, de ahí que, para atemperar eventuales desigualdades, los recursos se dividan: una parte igualitaria se distribuye entre todos los partidos políticos que hayan alcanzado el umbral mínimo de votación y otra se asigna en proporción a los resultados obtenidos. Las candidaturas sin partido no participan en esta distribución hasta que se inicia un proceso electoral, momento a partir del cual, de conformidad con la ley, se las considerará como partidos de nueva creación.

Por lo que hace al financiamiento privado, los partidos políticos tienen un límite bien establecido en la Constitución Federal: la restricción de la prevalencia del financiamiento público frente al privado.

Cuando se habla de recursos privados, los partidos cuentan con las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, las donaciones y créditos de entidades financieras, así como los intereses que obtienen a través del manejo de su dinero en las instituciones bancarias.

Las candidaturas sin partido encuentran la puerta de salida para allegar recursos a sus candidaturas a través de las aportaciones de particulares. La única restricción es que no deben rebasar determinado porcentaje del tope de gastos de campaña.

La diferencia es que los partidos políticos están restringidos a la hora de atraer recursos privados a su haber, mientras que las candidaturas sin partido no tienen ese impedimento; como se ha dicho, su límite estriba en que la suma del financiamiento público y el privado no debe rebasar el monto establecido como tope de gasto de campaña.

Lo verdaderamente interesante es saber quién o quiénes tienen interés en apostar sus recursos económicos y hacer una inversión para apoyar la campaña de una candidatura independiente sin obtener un beneficio específico a cambio. Muchas veces, los proyectos políticos de quienes determinan participar y obtienen el registro de la candidatura nacen de la desconfianza, la molestia o la falta de empatía con las propuestas de los partidos políticos, son una respuesta a un mal gobierno o constituyen una manifestación de la desconfianza en las instituciones electorales.

Estas motivaciones de una persona pueden no hacer eco en el resto de la ciudadanía; en tal caso será, pues, titánica la tarea de obtener recursos de particulares para financiar una campaña política.

3. MARCO JURÍDICO DEL FINANCIAMIENTO A CANDIDATURAS SIN PARTIDO

Para analizar el financiamiento al que tienen derecho las candidaturas independientes y, sobre todo, para valorar si es equitativa y se ajusta a los principios constitucionales de la función electoral, es imprescindible conocer su base legal.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 35, fracción II y 41.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.

- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 25.
- Jurisprudencia y criterios orientadores de la Sala Superior del TEPJF.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para la Ciudad de México:

- Constitución Política de la Ciudad de México, artículos 25 y 27.
- Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este marco conforma el entramado jurídico que permite concebir un bloque de constitucionalidad y convencionalidad alrededor de las candidaturas sin partido; sin embargo, ello no garantiza que, en lo que respecta al financiamiento, dichas candidaturas sean exitosas, ya que, en comparación con los partidos políticos, no cuentan con la estructura suficiente para que sus esfuerzos se traduzcan en triunfos electorales.

El diseño constitucional de las candidaturas independientes —como fueron denominadas a raíz de la reforma a la Constitución Federal en 2012— responde a una doble motivación. Por un lado, es el resultado de la recepción en el sistema jurídico mexicano de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Castañeda Gutman vs. México*. Por otro lado, es un mecanismo orientado a ampliar las posibilidades de participación de la ciudadanía en la vida democrática y a limitar o reducir el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidaturas.

Es decir, con la constitucionalización de las candidaturas independientes no solo se observó lo señalado por la Corte Interamericana; también se puso en juego la intervención de la ciudadanía sin intermediarios en los procesos democráticos, eliminando la exclusividad de los partidos a la hora de postular candidaturas.

Este cambio tiene una consecuencia muy importante. Lograr el registro de una candidatura sin partido implica el acceso a prerrogativas tales como la representación ante los órganos electorales, el financiamiento público y los tiempos de radio y televisión. Sin embargo, ese acceso no es precisamente equitativo, dado que el tratamiento de este tipo de candidaturas frente a las postuladas por partidos está

condicionado por la estructura legal de nuestro sistema electoral, concebido precisamente para los partidos políticos, no para las candidaturas sin partido.

Por tanto, es lógico que, por un lado, en el acceso al financiamiento público y a los tiempos de radio y televisión, las candidaturas independientes serán concebidas como un conjunto, es decir, como si se tratara de un partido de nueva creación. Sin embargo, para el cumplimiento de otro tipo de requisitos —por ejemplo, la obtención de apoyo de la ciudadanía, la representación ante los órganos electorales en las mesas directivas de casilla y la propia defensa de los resultados electorales— se les trata individualmente.

De ahí que, para distribuir el financiamiento público a las candidaturas sin partido en un proceso electoral, la LEGIPE establezca que serán tratadas como un partido nuevo y que el monto que se les asignará para gastos de campaña se distribuirá de forma igualitaria entre las candidaturas a los cargos que se postulan:

- 33.3% entre quienes se postulan al cargo de presidente de la República;
- 33.3% entre las fórmulas al Senado; y
- 33.3 entre las fórmulas a la Cámara de Diputados.

Esta es la previsión legal para el esquema federal. En la Ciudad de México, la distribución es la misma para las postulaciones a la jefatura de Gobierno, al Congreso y a las 16 alcaldías.

Cabe precisar que, si solo una persona obtiene el registro para cualquiera de los cargos, no podrá acceder al financiamiento público en más del 50% de los montos referidos, es decir, solo podrá obtener la mitad del 33.3% que corresponda al cargo al que aspira.

En el pasado proceso electoral, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México resolvió un caso en el que una aspirante a jefa de Gobierno por candidatura sin partido impugnó esta distribución, argumentando que, al ser la única, debía acceder al 100% de los montos y no a la mitad. (TECDMX-JLDC-071/2018)

El TECDMX desestimó su pretensión, resolución que fue confirmada por la Sala Superior del TEPJF (SUP-JDC-272/2018) porque, por un lado, no constituía una violación de los principios constitucionales y, por otro, porque la norma así lo establece. Aun cuando sugi-

rió una interpretación conforme, lo cierto es que tales aseveraciones no cumplían con los requisitos del test de proporcionalidad, dado que no existía una norma que le beneficiara en mayor medida para la asignación de recursos por financiamiento público.

Las sentencias señalaron que las candidaturas sin partido tienen la posibilidad de acceder al financiamiento privado —y, como medida compensatoria, no tienen la restricción de la prevalencia de este recurso frente al financiamiento público—. Además, subrayaron que los partidos políticos reciben una bolsa de recursos que deben distribuir entre todas las candidaturas que postulen y que están obligados a registrar candidaturas a todos los cargos que deben elegirse en ese proceso electoral.

Por ello, la impetrante perdía de vista que alguna candidatura postulada por un partido al mismo cargo que ella podría recibir incluso menos recursos, dado el ejercicio de prorrateo que deben realizar los partidos políticos entre todas sus candidaturas.

Como puede apreciarse, aun cuando el marco normativo de las candidaturas sin partido se antoja vasto, lo cierto es que las diferencias en el tratamiento y en el acceso a prerrogativas se ve limitado por la propia regulación, que sin lugar a dudas las sitúa en un plano de desigualdad frente a la estructura partidista, ya que no solo se trata de recibir el financiamiento, sino de soportarlo y ejecutarlo de acuerdo con las reglas de fiscalización, en las que nuevamente se perciben las diferencias entre los dos tipos de candidaturas.

La tutela del derecho a contender está garantizada por el Estado, ya que existen reglas específicas en las normas electorales que la prevén. No obstante, la desigualdad e inequidad se producen en ámbitos como el del financiamiento público.

4. OBSERVANCIA A PRINCIPIOS RECTORES

La disconformidad respecto al financiamiento asignado a las candidaturas sin partido ha apuntado a que reciben un trato no solo inequitativo y desigual, sino también ilegal. La regulación vigente, se afirma, no propicia que la ciudadanía ejerza su legítimo derecho a participar, ya que no se interpreta bajo el principio *pro persona* y, por ello, vulnera el derecho político electoral de sufragio pasivo.

Estas cuestiones ha sido materia de impugnaciones de quienes, habiendo obtenido el registro a candidaturas sin partido, se enfrentan a la dura realidad de un ínfimo financiamiento público. Su objetivo ha sido convencer a las autoridades jurisdiccionales electorales de que deben ser tratados como a los partidos políticos.

Los criterios al resolver dichas impugnaciones han sido varios, y en su momento se han generado jurisprudencias y tesis que apoyan circunstancias que no establece la norma. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- Jurisprudencia 7/2016, de rubro: FINANCIAMIENTO PRIVADO PARA CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL LÍMITE DEL 50% DEL TOPE DE GASTOS DE CAMPAÑA ES CONSTITUCIONAL.
- Tesis LIII/2015, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IGUALDAD RESPECTO AL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS, EN RELACIÓN CON UN PARTIDO POLÍTICO DE NUEVA CREACIÓN.
- Tesis XXI/2015, de rubro: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En los criterios aquí referidos, el TEPJF supone que los principios constitucionales de legalidad, igualdad y equidad —así como la convencionalidad a la que está obligada el Estado Mexicano— se encuentran adecuadamente protegidos y observados. Sin embargo, la realidad es que el bloque de constitucionalidad y convencionalidad aún no logra que las candidaturas sin partido dejen de ser, en su inmensa mayoría, anecdóticas.

Decirlo así resulta crudo, pero es la realidad, dado que, aun cuando existe la posibilidad de que las personas participen en los procesos electorales y se conviertan, eventualmente, en representantes de una candidatura, lo cierto es que ese ejercicio está lleno de limitantes y bloqueos tanto legales como materiales. Lo más gravoso es enfrentarse a un proceso electivo, a una competencia electoral, en la soledad de una candidatura individual frente a una estructura partidista, en

la que las actividades y representación están repartidas entre cientos y hasta miles de personas que militan o simpatizan con esa opción política.

Por tanto, en el ejercicio de los derechos político-electorales a través de una candidatura sin partido se considera que sí hay vulneración del derecho de participar en igualdad de condiciones, del derecho a la equidad en la contienda y, por último, del propio principio de legalidad, ya que, como se ha señalado, las normas electorales prevén una participación partidista y, a raíz de la reforma constitucional de 2012, con la incorporación y reconocimiento de las candidaturas al margen de las postuladas por partidos, el Legislativo federal se limitó a integrar la regulación de esta forma de participación en la ley vigente sin adentrarse en las implicaciones y obstáculos que conlleva su ejercicio.

De lo expuesto se desprende que no es posible articular una participación bajo el principio de igualdad si los participantes son desiguales. Esto significa que, desde las perspectivas organizacional y económica, el ejercicio de los derechos político-electorales por una persona y por una entidad de interés público no es equiparable.

Por supuesto, el cumplimiento de los requisitos para alcanzar el registro es indispensable, pero una campaña no es viable sin recursos económicos, dado que la ausencia de un financiamiento adecuado acrecienta la brecha de desigualdad entre los dos tipos de candidaturas.

Muy probablemente, una persona común que carece de experiencia en procesos electorales, cometerá errores ante los órganos electorales y de fiscalización que devengan en responsabilidades. Las multas impuestas por el órgano técnico fiscalizador podrían ser incluso más elevadas que los recursos obtenidos a través del financiamiento público.

Por tanto, si existe vulneración del principio de igualdad, es inconcuso también se transgrede el principio de equidad en la contienda, ya que el desigual acceso a recursos y a diversas prerrogativas genera el desequilibrio entre los alcances de una campaña individual y los de la campaña de un partido político. Para una persona candidata sin partido supone un gran esfuerzo confeccionar propaganda, impactar en la sociedad con un logo que le identifique y realizar eventos y recorridos para promocionar su campaña. En cambio, los partidos desarrollan todas estas actividades con estrategia y a menor costo, pues el hecho

de que contraten a un solo proveedor para todas sus candidaturas lleva aparejado el beneficio de un mejor precio.

Las desigualdades resultan incuestionables, ya que, pensando en los recursos económicos, los partidos pueden destinar estos al pago de su estructura de representantes en las casillas: una persona velará por que sus votos sean debidamente contados, y esa misma persona vigilará el escrutinio y cómputo de los sufragios emitidos en cada una de las elecciones, ya sean tres o seis. Para la candidatura sin partido esto es casi impensable; ni siquiera pueden registrar representantes en cada casilla por falta de recursos y por la ausencia de una estructura de activos humanos dispuestos a pasar una larga jornada vigilando el voto emitido.

La situación de desventaja de las candidaturas sin partido es evidente. Aunque acceden a un financiamiento público, este es deliberadamente escaso. Esta insuficiencia se justifica argumentando que, a diferencia de los partidos políticos, las candidaturas independientes pueden acceder a otro tipo de recursos económicos. Sin embargo, como ya se ha señalado, la obtención del financiamiento privado es muy difícil. Por ello, la parvedad de los fondos públicos destinados a financiar las candidaturas independientes merma su competitividad y les impide tener un piso para el despegue.

La idea principal que subyace a estas consideraciones es que las candidaturas sin partido deben dejar atrás su carácter testimonial y convertirse en un mecanismo eficaz para que la ciudadanía acceda a los cargos de representación popular.

5. CONCLUSIÓN

Este capítulo concluye con una propuesta: la aprobación de una ley general diferenciada que establezca una regulación orientada a normar las candidaturas independientes al margen de la legislación que se aplica a los partidos. En efecto, las candidaturas sin partido deben contar con una regulación específica —no un parche legal en la ley general— que prevea mecanismos compensatorios en relación con el financiamiento público que reciben para que sean más competitivas a la hora de enfrentarse a las candidaturas partidistas.

Por ejemplo, en el caso de las prerrogativas que se les otorgan en conjunto reciben el mismo tratamiento que los partidos políticos. Sin embargo, en el discurso inacabado de la representación proporcional se les ha dicho que no pueden gozar de un tratamiento similar al de los institutos políticos porque cada candidatura es individual y no hay una lista registrada, lo que sí sucede en ayuntamientos y alcaldías: por ello, esas listas de candidaturas sin partido son susceptibles de acceder al cargo proporcionalmente.

Asimismo, debe revisarse si es constitucional la limitación consistente en otorgar la mitad del recurso a una candidatura sin partido en caso de registro único.

El sistema electoral mexicano no puede ni debe seguir negando o restringiendo derechos a la ciudadanía. Por el contrario, ha de encontrar una regulación adecuada que propicie que el objetivo de la participación individual sea lograr el triunfo y no solo figurar como un número en la estadística de cada proceso electoral. La numeralia no es un reflejo del ejercicio democrático de los derechos político-electorales; por el contrario, convierte a las candidaturas independientes en candidaturas testimoniales cuya única función es demostrar que la ley las permite.

Una nueva ley general de candidaturas sin partido podría garantizar que la ciudadanía se uniera de manera eficaz para vigilar el escrutinio y el cómputo al término de la jornada electiva. De este modo, las personas participantes en la contienda podrían conocer con certeza los resultados y contar con las copias del acta respectiva en caso de que pretendieran impugnar los resultados.

De la misma manera, quizá con reglas específicas las candidaturas sin partido logren hacer más eficientes las prerrogativas —ya sea dinero o los tiempos de radio y televisión— para que no queden diluidas frente a los medios de los que disponen las candidaturas postuladas por partidos políticos, algo parecido a lo sucede con las coaliciones conformadas por estos.

Resulta, en fin, pertinente la aprobación de una ley general que regule la participación de la ciudadanía y que asegure eficazmente el cumplimiento de las finalidades de las candidaturas sin partido, entre las que cabe mencionar la ampliación de las opciones dirigidas a la población que no se identifica con la oferta partidista, el realce a la

participación ciudadana a través de estas candidaturas y el incremento del nivel de exigencia de las personas frente a las ofertas electorales y a los partidos que las postulan.

El sistema electoral debe propiciar que las personas comunes —es decir, aquellas que desempeñan cualquier actividad— consideren seriamente la posibilidad de participar activamente en los asuntos políticos del país más allá de la emisión periódica de su voto, pero en condiciones idóneas, es decir, teniendo la seguridad de que las reglas electorales permiten verdaderamente el acceso al cargo y no solo a la candidatura. A tal fin, se necesitan mecanismos, recursos y prerrogativas para que las candidaturas sin partido sean una verdadera alternativa al monopolio de la postulación por parte de los partidos políticos. Se requieren, en síntesis, ajustes plausibles para que la ciudadanía ejerza su derecho a ser votada por la vía independiente. Uno de ellos podría ser esa ley general, un rasero para tratar a los iguales antes de que se enfrenten a quienes les llevan ventaja.

REFERENCIAS

- Carrillo, M., A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto, D. (2003): *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (2017, 21 de junio): México: Ciudad de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de febrero): *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017, 30 de enero), México: Ciudad de México.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969, 22 de noviembre): San José, Costa Rica.
- Juicio de la ciudadanía, promovido por Lorena Osornio Elizondo, candidata a jefa de Gobierno, Proceso Electoral 2017-2018. TECDMX-JL-DC-071/2018.
- Juicio ciudadano en contra de la resolución del Tribunal Electoral de la CD-MX, identificado con la clave SUP-JDC-272/2018.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014, 23 de mayo): *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.
- Ley General de Partidos Políticos (2014, 23 de mayo): *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966, 16 de diciembre): Nueva York.

Ramos Sobarzo, A. (comp.) (2016): *La constitucionalidad de las candidaturas independientes*, México: Tirant lo Blanch.

Santos Contreras, A. (2016): *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016*, t. II, México: TEPJF.

La nulidad de la elección por rebase del tope de gastos de campaña y la dificultad de su aplicación a las candidaturas independientes ganadoras

Rodrigo E. Galán Martínez¹

Resumen

El objetivo de este trabajo es mostrar que la actualización de la nulidad de una elección por exceder los límites de gastos campaña siempre ha tropezado con dificultades. Antes de que este tema se regulara en la Constitución, los principales eran la falta de oportunidad de los procesos de fiscalización y la interpretación de la determinancia. No obstante, la nueva regulación no está exenta de problemas. Otra vez, la acreditación de la determinancia y otros elementos de contenido indeterminado no aportan certeza sobre el tema. Este texto pretende evidenciar también que, además de esas dificultades para acreditar la causal de nulidad, existen otras: en el caso de las candidaturas independientes, la desigualdad con que contienen respecto a los partidos políticos constituye un obstáculo más para la efectividad de esta causal de nulidad.

1. INTRODUCCIÓN

Los análisis de la nulidad de la elección por rebasar los topes de gastos de campaña no son nuevos. Antes de que esta causal fuera regulada a nivel constitucional, los tribunales ya habían reconocido la posibilidad de que el rebase de los topes de gastos de campaña tuviera como consecuencia la nulidad de una elección.

En la doctrina y la legislación ha quedado claro que la finalidad de los topes de gastos de campaña y la sanción de nulidad de la elección por rebasarlos es proteger la equidad de la contienda electoral, de modo que todos los participantes cuenten con verdaderas posibilidades

¹ Secretario de Estudio y Cuenta del TECDMX en la Ponencia de la magistrada Martha Leticia Mercado Ramírez.

de ganar una elección y que el dinero no sea el factor que determine quién gana.

No obstante, quienes han analizado la génesis y desarrollo de esta causal —incluso antes de su regulación constitucional— han mostrado que su aplicación efectiva tropieza con claras dificultades. Por ejemplo, antes de la reforma, uno de los grandes problemas era que el proceso de fiscalización de los gastos de campaña finalizaba mucho tiempo después de que los ganadores de las elecciones hubieran tomado protesta del cargo, lo cual imposibilitaba que esta irregularidad pudiera ser analizada oportunamente por los tribunales.

Otro problema ha sido la interpretación de la determinancia respecto de esta causal y su vinculación a la decisión de los electores. Como se mostrará, quienes han analizado el tema explican que esto es inadecuado, puesto que, en caso de que fuera posible conocer si el exceso de gasto tuvo efecto sobre la voluntad de los electores, los tribunales no podrían utilizar las herramientas científicas necesarias para conocer esa situación.

El problema de definir cuándo una irregularidad es determinante o no aún se mantiene en el modelo que diseñó la Constitución. Si bien la irregularidad puede presumirse cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección sea inferior al 5% de la votación y exista un rebase del límite de gastos que supere un porcentaje similar, también puede ser desvirtuada. Al respecto, el criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es que las juezas y los jueces pueden desvirtuar la presunción de determinancia a partir de la valoración del contexto del asunto, con lo cual se permite cierto margen de discrecionalidad para que los órganos jurisdiccionales valoren esta situación y, por tanto, cierta indeterminación sobre la actualización de la causal.

Por otro lado, en el marco de la contienda electoral las candidaturas independientes se encuentran generalmente en una situación de desventaja respecto a los partidos políticos. Específicamente, el financiamiento público que reciben los entes políticos en comparación con las candidatas y los candidatos independientes es sustancialmente mayor. Como se explicará más adelante a partir de un caso que conocieron las Salas TEPJF, esta desventaja puede convertirse en un obstáculo

para hacer efectiva la causal de nulidad de la elección por el rebase del tope de gastos de campaña cuando los ganadores de la elección sean las candidaturas independientes.

2. CREACIÓN DE LA CAUSAL DE NULIDAD

Una de las novedades de la reforma constitucional en materia electoral de 2014² fue la creación de nuevas causales de nulidad de las elecciones. Entre ellas, se consideró que el rebase del tope de gastos de campaña puede acarrear esa consecuencia. El artículo 41, base VI, de la Constitución determinó que las leyes establecerían un sistema de nulidades de las elecciones federales y locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, entre otros supuestos, cuando el gasto de campaña exceda en un 5% el monto total autorizado.

La misma disposición también previó que, para que se actualizara esa causal de nulidad, era necesario que las violaciones se acreditaran de manera objetiva y material y que la determinancia se presumiría cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y segundo lugar de la elección fuera menor al 5%.

En las iniciativas de las que derivó tal reforma constitucional puede advertirse la intención de facultar a la autoridad jurisdiccional electoral para declarar la nulidad de las elecciones por ese motivo³. La que presentó el Partido de la Revolución Democrática expresó la necesidad de evitar que los partidos políticos superaran el monto aprobado y de crear, a tal fin, la causal de nulidad correspondiente.

² Véase el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014, que contiene el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Las iniciativas fueron presentadas por los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores. Así como por diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. Ambas están disponibles en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/reforma/51/566>.

Por su parte, el Dictamen de las Comisiones del Senado⁴ que precedió a esa reforma constitucional argumentaba que era imperioso establecer las bases generales que dieran certidumbre de las causales para declarar la nulidad de las elecciones federales y locales, y que estos aspectos sería regulado por la ley.

Así, uno de los principales objetivos de la reforma fue establecer con certeza que el rebase del tope de gastos de campaña puede tener como consecuencia la nulidad de una elección y detallar los elementos que integran dicha causal. A mi juicio, la necesidad de garantizar la certeza sobre este tema de que anteriormente no estaba regulada esta causal a nivel federal ni era contemplada por diversas entidades federativas. Si bien estaba prevista la posibilidad de declarar la nulidad de la elección por rebasar los topes de gastos de campaña por medio de la «causal de nulidad genérica»⁵ de una elección o por vulneración de principios constitucionales (Gilas, 2013: 105, 127), no existían elementos específicos que conformaran la causal de nulidad por superar los límites de gastos de campaña.

Por otro lado, antes de que se estableciera constitucionalmente esa causal, la autoridad administrativa electoral no estaba obligada a culminar las fases del proceso de fiscalización de los gastos de campaña a tiempo con el fin de disponer de una base para evaluar la posible nulidad de una elección.

Una prueba de ello es que el juicio en el que se resolvió la impugnación a la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012), la Sala Superior del TEPJF determinó que la prueba idónea para analizar el rebase del tope de gastos de campaña era el dictamen que

⁴ Véase el Dictamen emitido el 2 de diciembre de 2013 por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

⁵ La causal de nulidad genérica se integra por los siguientes elementos: 1. Violación a normas relacionadas con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los procesos electorales. 2. Violaciones generalizadas en un proceso electoral en una amplia zona de la demarcación de la elección o a un número de sujetos importantes. 3. Violaciones sustanciales, que se refieren a la afectación de normas o principios relevantes para el régimen democrático, los procesos electorales o sus resultados. 4. Que las violaciones incidan en la jornada electoral. 5. Deben estar plenamente acreditadas. 6. Deben ser determinantes para el resultado de la elección (Tesis XXXVIII, 2008).

emitía la autoridad administrativa electoral, pero en ese asunto la emisión del dictamen se produjo con posterioridad a que se tomara protesta del cargo. Asimismo, la Sala sostuvo que, debido a que las actuaciones de procedimientos de queja en materia de fiscalización aún no habían concluido, no generaban plena convicción. Por ello, concluyó que no existía certeza de la comisión de los supuestos hechos irregulares.

En general, las elecciones federales de 2012 mostraron las debilidades del sistema de fiscalización. Como señalan Gilas y Christianson (2016: 98-90), en dicho proceso electoral un total de 195 campañas rebasaron los topes de gastos de campaña. Sin embargo, esta determinación de la autoridad administrativa electoral fue emitida mucho tiempo después que la toma de protesta de los cargos, y este desfase constituyó una de las razones por las que no fue posible establecer una consecuencia sobre la validez de esas elecciones.

Este caso ejemplifica que uno de los grandes problemas que enfrentaba el análisis de la nulidad por rebase del tope de gastos de campaña antes de la reforma constitucional era, precisamente, el plazo en el que se realizaba la fiscalización, dado que en el momento en que se emitía el dictamen o la resolución sobre tales erogaciones, en muchas ocasiones ya había pasado la fecha de toma de protesta de los respectivos cargos, lo cual impedía considerar las posibles irregularidades para analizar —y, eventualmente, decretar— la nulidad de la elección.

Por esa razón, la reforma constitucional en materia electoral de 2014 también estableció la obligación del Congreso de la Unión de introducir en la ley un sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos con los que cuentan los partidos políticos, coaliciones y candidatos, sistema que debía prever, entre otras cuestiones, las facultades y procedimientos para que la fiscalización se realice de forma expedita y oportuna durante la campaña electoral⁶.

⁶ Véase el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de febrero de 2014.

3. FINALIDAD DEL LÍMITE DE GASTOS DE CAMPAÑA

Es un hecho que para que las candidatas y los candidatos, y los propios partidos políticos, desarrollen sus campañas electorales necesitan recursos económicos. Sin embargo, el ejercicio de ese dinero debe ser objeto de control porque, de lo contrario, se corre el riesgo de que se celebren elecciones que quebranten la libertad del voto, la equidad de la contienda y la transparencia (Chacón, 2013: 278). El análisis del flujo de dinero hacia el ámbito político es una cuestión fundamental para asegurar la calidad y el buen funcionamiento de la democracia, puesto que la competencia electoral en condiciones de equidad genera democracia (Sartori, 2000: 197; Zovatto, 2009: 125).

Por esa razón, las regulación de la fiscalización electoral incorpora generalmente reglas relativas al control y la restricciones del gasto que pueden realizar los contendientes de los procesos electorales (Chacón, 2013: 280).

Al respecto, el artículo 41, base I, de la Constitución dispone que la ley fijará los límites a las erogaciones en las campañas electorales. De manera similar, el artículo 116, fracción IV, inciso h) del texto constitucional establece que las constituciones y leyes de los estados también deben prever esos límites.

Sobre esta cuestión, la Corte ha sostenido que el legislador ordinario debe fijar las sanciones aplicables a quienes rebasen el tope de gastos de campaña para garantizar los principios de legalidad y equidad (Tesis P./J. 103/2011 9a.).

Magaloni y Prudencio (2014: 22) sostienen que uno de los principios indispensables de los sistemas electorales es la equidad entre los contendientes, por lo que no debe haber ventajas indebidas entre los competidores y ha de asegurar que se den las condiciones necesarias para que los partidos de oposición puedan participar con posibilidades reales de ganar las elecciones. Un sistema equitativo busca garantizar un mínimo de equidad para que las y los votantes puedan elegir libremente a las distintas fuerzas políticas y para que, a su vez, existan condiciones de igualdad en el desarrollo de la contienda (Muñoz, 2015: 58).

Precisamente, el establecimiento de un límite de gastos en las campañas pretende tutelar la equidad de la contienda electoral e impedir

que el exceso de recursos de algunos contendientes anule las posibilidades de competir de los demás (Gilas, 2013: 103). Los topes de gastos de campaña constituyen un mecanismo que pretende evitar la potencial afectación de la equidad (Muñoz, 2015: 62).

Casar y Ugalde (2018: 28, 54) explican que la finalidad primordial del establecimiento de los topes de gastos de campaña es proteger la equidad. La ausencia de estos límites comporta el riesgo de que aumente el dispendio y el poder de quienes se encargan de proporcionar financiamiento político y, por tanto, de que la competencia democrática se distorsione.

En síntesis, la finalidad primordial de establecer un tope de gastos de campaña y sancionar con la nulidad de la elección el quebrantamiento de tal límite es proteger el principio de equidad para que la voluntad de la ciudadanía se exprese libremente y sin distorsiones derivadas del exceso de flujo de dinero, así como para garantizar que todos los partidos tengan la posibilidad de ganar las elecciones.

4. GASTOS DE CAMPAÑA

El artículo 76 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los gastos de campaña son los siguientes: a) Propaganda; b) Operativo, que comprende los sueldos y salarios del personal eventual, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles y los gastos de transporte, entre otros; c) Propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; d) Producción de los mensajes de radio y televisión, dentro de los que se encuentran el pago de servicios profesionales, el uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación; e) Los que tengan como propósito presentar a la ciudadanía las candidaturas registradas del partido y su promoción; f) Cualquiera que tenga por objeto propiciar la exposición y discusión ante la ciudadanía de los programas y acciones de las candidatas y los candidatos; g) Cualquiera que se destine a difundir la imagen, el nombre o la plataforma de gobierno de algún candidato o candidata o de un partido político entre la conclusión de la precampaña y el inicio de la campaña electoral; y h) Los gastos que determine el Consejo General.

La Sala Superior ha especificado que los elementos mínimos para considerar que existen gastos de campaña son los siguientes (Tesis LXIII/2015):

- a) Que se generen en beneficio de una candidata o un candidato, un partido político o una coalición para obtener el voto ciudadano.
- b) En cuanto a la temporalidad, [el beneficio debe producirse] el periodo de campaña electoral o en el periodo de intercampaña⁷, cuando tenga como finalidad generar el beneficio a algún partido político, coalición o candidata/candidato, o promover el voto.
- c) La territorialidad, por lo que deberá verificarse el área geográfica en que se lleve a cabo.

En relación con el criterio de la temporalidad, conviene precisar que los gastos no solo se limitan al periodo de intercampaña y de campaña electoral. También deben incluirse aquellos gastos que realicen los partidos políticos durante la jornada electoral —por ejemplo, el pago a los representantes de casilla—.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, la SCJN analizó diversos artículos de la Ley General de Partidos que disponían que dentro de los gastos ordinarios de los partidos políticos debían incluirse los relativos a la estructura partidista en campaña y los gastos de estructuras electorales destinados al sostenimiento y funcionamiento del personal que participara en beneficio del partido político en campaña, por lo cual, a su vez, eran excluidos de ser gastos de campaña.

Al respecto, la Corte determinó que tales disposiciones eran inconstitucionales porque, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución, dentro de los gastos ordinarios de los partidos políticos, no se incluye ninguna erogación que tenga que ver con campañas electorales o con estructuras partidistas o electorales. A juicio de la corte, los gastos ordinarios son aquellos que se producen exista o no un proceso electoral en curso, están destinados al mantenimiento de

⁷ De acuerdo con el artículo 76, párrafo 1, inciso g) de la Ley General de Partidos, el periodo de intercampaña es el que existe entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas electorales.

la estructura orgánica de los partidos políticos y su fin no es la obtención del voto.

También aclaró que las «estructuras partidistas o electorales» no podían ser incluidas dentro de los gastos específicos de los partidos políticos, porque la disposición constitucional solo contemplaba como tales a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales.

En ese sentido, la SCJN declaró la inconstitucionalidad de las normas porque los gastos que estas definían como ordinarios están relacionados con aquellos que se erogan durante los procesos electorales y, de forma incongruente, habían sido catalogados como gastos ordinarios, a pesar de que no es válido incrementar este último capítulo de gastos con gastos que no son continuos ni permanentes.

En los recursos de apelación SUP-RAP-687/2017 y acumulados, la Sala Superior del TEPJF aclaró que los gastos que realizan los partidos políticos en relación con los representantes de casilla el día de la jornada electoral deben ser incluidos en los gastos de campaña. Siguiendo el criterio de la SCJN, la Sala razonó que deben considerarse gastos de campaña porque se trata de erogaciones intermitentes que, en la medida en que no están destinadas al mantenimiento de la estructura orgánica de los partidos, no pueden ser catalogados como gastos ordinarios.

La Sala Superior también argumentó que los gastos destinados al pago de los representantes de casilla tampoco podían ser calificados como gastos por actividades específicas porque no corresponden a aquellos que la Constitución define como tales.

En ese sentido, la Sala Superior aclaró que, si bien los representantes de casilla no realizan actividades de proselitismo sino hasta la jornada electoral, los gastos que estos generan deben ser considerados gastos de campaña porque el quehacer de los representantes se relaciona con la obtención del voto: la vigilancia de la corrección de la recepción y el cómputo del voto es una actividad vinculada con el principal fin de una campaña electoral, que no es otro que ganar la elección.

Por ello, la tesis de la Sala Superior de acuerdo con la cual los gastos de campaña son aquellas erogaciones de carácter temporal que se realizan durante los periodos de intercampaña o campaña no debe ser

interpretada en sentido literal, dado que también pueden considerarse gastos de campaña las erogaciones realizadas durante la jornada electoral —típicamente, el pago a los representantes de casilla—, siempre que se trate de gastos intermitentes que de manera indirecta se relacionen con la obtención del voto.

Este criterio también fue seguido en los recursos de apelación SUP-RAP-623/2017 y acumulados, en el que la Sala Superior del TEPJF analizó la constitucionalidad de diversos artículos del Reglamento de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral. En este asunto, el órgano jurisdiccional consideró que era válido incluir en los gastos de campaña a aquellos destinados a realizar encuestas de salida y conteos rápidos durante la jornada electoral porque son gastos intermitentes vinculados con el proceso electoral.

Para llegar a esta conclusión, la Sala Superior interpretó las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, así como 42/2014 y acumuladas, con el fin de establecer los criterios para determinar cuáles son los gastos de campaña. Según el órgano jurisdiccional, estos criterios son los siguientes: a) la discontinuidad o intermitencia del gasto; y b) su relación directa o indirecta con la obtención del voto.

En síntesis, para determinar la temporalidad respecto a los gastos de campaña no debe considerarse únicamente el periodo en que formalmente tiene lugar la campaña electoral. Los elementos relevantes que deben ser tomados en consideración son, por una parte, si el gasto es de tipo permanente o no, y, por otra, si se relaciona con el proceso electoral —específicamente, con la obtención del voto—. Estas son las erogaciones que deben tenerse en cuenta para verificar si se ha rebasado o no el tope de gastos de campaña.

5. LOS PROBLEMAS DEL DISEÑO

Magaloni y Prudencio (2014) señalan que las sanciones previstas para los partidos que rebasan el tope de gastos de campaña no son lo suficientemente disuasorias, puesto que el beneficio de ganar una elección es mayor a la repercusión de la irregularidad y el costo de la sanción. Ambos autores ponen de manifiesto que uno de los grandes obstáculos para que se declare la nulidad de una elección por esa causa es el elemento de la determinancia.

En términos generales, la Sala Superior del TEPFJ ha establecido que, para que se considere que una irregularidad es determinante, deben concurrir dos factores: uno cualitativo y otro cuantitativo. El elemento cualitativo se consume si la irregularidad es grave o sustancial, lo cual sucede cuando se vulneran principios constitucionales indispensables para considerar que las elecciones fueron libres y auténticas. El elemento cuantitativo atiende a fenómenos medibles —por ejemplo, la suma de anomalías o el número de votos irregulares—, y será determinante si la irregularidad afectó al resultado de la contienda electoral, a partir de la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar de la elección (Tesis XXXI/2004).

Además del requisito de la determinancia, los artículos 41, base VI de la Constitución y 76 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral exigen que, para actualizar la nulidad de la elección por rebasar los límites de gastos de campaña, debe acreditarse que la infracción fue grave y dolosa. También prevén que se presumirá la determinancia cuando la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar de la elección sea menor al 5%, más allá de que, como ya hemos señalado, según la Constitución la causal de nulidad se origina cuando se supera el límite de gastos de campaña en un 5 por ciento.

La Sala Superior ha interpretado que los elementos que conforman esta causal de nulidad son los siguientes (Jurisprudencia 2/2018):

- a) La determinación definitiva y la firma de una autoridad administrativa que acredite que el ganador de la elección rebasó el tope de gastos en un 5% o más.
- b) Corresponde a quien invoque la causal demostrar que la irregularidad fue dolosa, grave y determinante.
- c) La demostración de la determinancia depende la diferencia del porcentaje de votos entre el primer y segundo lugar de la elección:
 - c.1) Si el porcentaje de la diferencia es del 5% de la votación o superior, deberá demostrarla quien alegue la causal de nulidad.
 - c.2) Cuando el porcentaje sea menor, se presumirá que la irregularidad fue determinante. No obstante, esta presunción

puede ser desvirtuada por quien pretenda sostener la validez de la elección.

c.3.) En ambos supuestos, el juzgador podrá valorar el contexto y establecer si se actualiza o no la determinancia.

Si bien en principio parece que existe un porcentaje claro para que se considere actualizada la determinancia, esto no puede ser entendido como una regla aplicable a todos los casos.

La Constitución establece que la concurrencia de los porcentajes establecidos genera una *presunción de determinancia*, lo cual quiere decir que admite la posibilidad de que quien rebasó el tope de gastos de campaña demuestre que la irregularidad no fue determinante para la elección, es decir, que no influyó en los resultados.

Conviene precisar que las presunciones en el Derecho son mandatos del legislador para tener por establecido un hecho siempre que ocurra otro y este último haya sido debidamente probado. Las presunciones permiten resolver en un sentido determinado a pesar de la incertidumbre (Mendonca, 1998: 95).

En general, las presunciones se clasifican en dos tipos: presunciones *iuris et de iure* y presunciones *iuris tantum*. Las primeras no admiten prueba alguna en contrario, mientras que las presunciones *iuris tantum* pueden ser desvirtuadas con pruebas. Ordinariamente, si el legislador no especifica qué tipo de presunción genera la demostración de los hechos que la originan, se debe entenderse que estamos ante una presunción *iuris et de iure* (Mendonca, 1998: 95).

La *presunción de determinancia* de la causal de nulidad por rebase del tope de gastos de campaña es considerada por la Sala Superior como una presunción *iuris tantum*; por tanto, admite prueba en contrario y puede ser desacreditada.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, el juez también debe valorar el contexto del caso para establecer si la determinancia concurre o no, lo que nuevamente demuestra que, por sí solo, el porcentaje exigido no es suficiente para tener por actualizada la determinancia.

Por otra parte, si se rebasa el tope de gastos de campaña pero la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección es igual o superior al 5% de la votación, la irregularidad no es, en sí misma,

determinante para el resultado de la elección y es necesario probar este extremo.

En mayor o menor medida, existe un aspecto común en estos tres escenarios: un margen de valoración de la determinancia. Este margen debería estrecharse cuando hay rebase del límite de gastos de campaña y se dan los requisitos para actualizar la presunción de la determinancia. Ahora bien, incluso en este escenario el ganador de la elección tiene la oportunidad de demostrar que la concurrencia de los requisitos no fue determinante para el resultado de la elección. Por su parte, el juzgador puede valorar las circunstancias del caso y establecer si se actualiza la determinancia o no, a pesar de que exista tal presunción. Por supuesto, en el caso de que la diferencia de votos entre el primer y segundo lugar de la elección sea superior al porcentaje referido o el rebase sea menor al 5% del tope, el margen de valoración se ensancha porque no hay una presunción que desvirtuar, sino que debe acreditarse la afectación de la elección para que el juzgador valore si existió o no la determinancia.

Un problema común de esos supuestos es establecer si el exceso de dinero gastado por un contendiente en relación con los recursos económicos empleados por los demás fue el factor que determinó el triunfo electoral. Al respecto, Magaloni y Prudencio (2014: 40) observan que las ciencias sociales aún no han definido el efecto del dinero invertido por los políticos en las campañas. Los autores aportan incluso el ejemplo de un partido político que perdió las elecciones en los distritos en los que gastó más dinero y ganó en aquellos en los que invirtió menos recursos. A su juicio, esto demuestra la gran complejidad que comporta establecer cuándo el exceso del gasto de campaña ha sido determinante para una elección, complejidad asociada a la dificultad para obtener la evidencia requerida y a la sofisticación de los análisis estadísticos y econométricos que son necesarios para precisar las variables adecuadas.

Gilas (2013: 131) coincide en que no es posible conocer los factores que motivan el voto de las ciudadanas y los ciudadanos. Dado que, al menos, sería necesario conocer cuál era su preferencia al iniciarse el periodo de campaña, no es posible conocer de qué forma influye en la decisión de las y los votantes el monto de gastos de campaña; por ello, desde su perspectiva, la determinancia se ha tornado hecho ineficaz.

Así, el margen de valoración de la determinancia puede ser un problema para la efectividad de esta causal de nulidad. En el caso de que quien alegue ese supuesto de nulidad esté obligado a demostrar la determinancia, la causal no cumplirá su finalidad si aun se le exige demostrar que el exceso del gasto influyó en la decisión de la ciudadanía, dado que, como se ha dicho, esto es sumamente complejo.

También existen supuestos en los que el margen de valoración tuvo por objeto desestimar la determinancia cuando esta había sido demostrada. Tal es el caso del juicio SUP-JRC-402/2003. En los antecedentes de aquel asunto, el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal tuvo por demostrado el rebase del tope de gastos de campaña de quien resultó ganador de la elección en poco más de un 26 por ciento. A través de diversas operaciones aritméticas, el tribunal local determinó que este exceso le proporcionó una ventaja de 10,000 votos respecto al segundo lugar de la elección⁸.

Con independencia de la peculiar forma de establecer la determinancia en este juicio, lo que me interesa destacar es la manera en que la Sala Superior la desvirtuó. Esencialmente, sostuvo que la irregularidad no era determinante porque el segundo lugar de la elección también había superado el límite de gastos de campaña en un porcentaje incluso mayor que el primer lugar. Este dato, concluyó el órgano jurisdiccional, evidenciaba que los gastos de campaña no fueron un factor decisivo en los resultados.

Para mostrar que este argumento es altamente controvertible, resulta conveniente retomar el voto particular emitido por los magistrados Leonel Castillo González, José Fernando Ojesto y Mauro Reyes

⁸ Para establecer que el rebase del tope de gastos de campaña fue determinante, el Tribunal determinó lo que le costó cada voto al primer y segundo lugar de la elección dividiendo el gasto de campaña que cada uno realizó entre el número de votos obtuvieron ambas candidaturas. A partir de esta operación, realizó un ejercicio hipotético en el que analizó cuántos votos habría obtenido el segundo lugar de la elección si hubiera gastado la misma cantidad que el primer lugar. Posteriormente, llevó a cabo otro ejercicio hipotético para determinar cuál habría sido la votación del primer lugar si se hubiera ajustado al límite de gastos de campaña. Según este ejercicio, si el segundo lugar hubiera gastado lo mismo que el primer lugar, habría ganado la elección por aproximadamente 12 000 votos de ventaja. En cambio, si el primer lugar hubiera gastado lo que legalmente era permitido, habría perdido la elección por poco menos de 1000 votos.

Zapata en dicho asunto. La tesis de la que parten los magistrados discrepantes es que la determinancia en el tope de gastos de campaña se establece a partir del monto del exceso: cuanto mayor exceso, mayor influencia en la votación. Los magistrados de la minoría argumentaron que el exceso del límite de gasto era superior a la cuarta parte del monto total de este, mientras que la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección era de apenas un poco más del 1%, circunstancias que, para ellos, eran suficientes para demostrar la determinancia. Por otra parte, los magistrados firmantes del voto particular agregaron que el hecho de que el segundo lugar de la elección también superara el tope de gastos de campaña no reducía la gravedad de la irregularidad, sino que se sumaba a la magnitud de esta y, con mayor razón, se actualizaba la causa de nulidad mencionada, puesto que la comisión de una de ellas no hacía desaparecer la otra.

La sentencia aprobada por la mayoría muestra la gran dificultad que entraña la pretensión de desvirtuar la presunción de determinancia a partir del vínculo *gasto excesivo-voluntad del electorado*, dado que, como he señalado arriba, la voluntad del electorado es una cuestión desconocida. El problema puede agudizarse si, para desestimar la determinancia, se recurre a conjeturas que, en última instancia, pueden tener como consecuencia la desnaturalización de los fines de la causal.

6. CARACTERÍSTICAS DEL FINANCIAMIENTO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes siempre han recibido un trato distinto al de las candidaturas partidarias en distintos aspectos. Uno de ellos es el relativo a la obtención de financiamiento público y privado para las campañas electorales. Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas se validaron las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos (arts. 407 y 408) que, respecto al financiamiento público de candidatas y candidatos independientes, establecen: a) El tratamiento como partido de nueva creación a todas las candidaturas independientes que obtuvieran registro para los cargos federales; b) La distribución del 33.3% del monto total que corresponde al conjunto de candidatas y candidatos independientes

de manera igualitaria entre todas y todos los que obtuvieron el registro a diputaciones federales, senadurías y presidente de la República respectivamente; y c) La asignación de máximo el 50% del monto anterior cuando solo un candidato obtenga el registro.

En aquella ocasión, la SCJN consideró que la Constitución establece un trato diferenciado entre las candidaturas independientes y los partidos políticos respecto al financiamiento público porque estos últimos cumplen la finalidad de integrar la representación nacional y se erigen como la regla general para acceder al poder público, mientras que la participación de las candidaturas sin partido constituyen una excepción. En ese sentido, razonó que era congruente que, si solo un candidato o candidata obtiene el registro, reciba únicamente una parte de las prerrogativas.

Como señalan Salgado y Hernández (2018), esta tesis constituye un obstáculo para la competencia equitativa entre las candidaturas independientes y los partidos políticos, y evidencia que el sistema está diseñado para responder a las necesidades de estos entes porque, adicionalmente, el financiamiento privado permitido a las candidaturas independientes no puede superar el 10% del tope de gastos de campaña.

Cabe señalar que, en diversas acciones de inconstitucionalidad —como la 56/2014 y su acumulada (Estado de México)—, la Corte determinó que era válido limitar el financiamiento privado de las candidatas y los candidatos independientes al 10% del tope de gastos de campaña con base en el argumento común de que esta modalidad de competencia electoral es distinta a la que encarnan los partidos políticos y que los estados cuentan con libertad de configuración respecto al régimen de financiamiento de las candidaturas.

Por su parte, la Sala Superior del TEPJF determinó que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado no era aplicable a las candidaturas independientes porque: a) no son equiparables con los partidos políticos; b) la limitación fue creada para los partidos políticos; y c) aplicar el principio es desproporcionado para las candidaturas ciudadanas porque tienen un financiamiento público significativamente inferior al de los partidos políticos (Tesis XXI/2015).

Posteriormente, la misma Sala se pronunció sobre la previsión de que las candidaturas independientes obtuvieran hasta un 50% del tope de gastos de campaña a través del financiamiento privado y reconoció la desproporción de financiamiento público que perciben respecto a los partidos políticos, con el fin de que contiendan en igualdad de circunstancias (Sentencia SUP-CDC-2/2016). De tal modo, hasta ese momento, la Sala Superior había validado la posibilidad de permitir que las candidatas y los candidatos independientes obtuvieran financiamiento privado hasta ese monto.

Sin embargo, en la sentencia del juicio SUP-JDC-222/2018 y acumulados, la Sala Superior sostuvo que limitar el financiamiento privado a las candidaturas independientes al 10% del tope de gastos de la elección genera desventaja respecto a los demás competidores, porque estos tienen la posibilidad de erogar el gasto hasta el tope del monto. Por ello, inaplicó la disposición relativa y determinó que el límite al financiamiento privado que fijara la autoridad administrativa electoral debía considerar: a) El tope de gastos fijado en la elección de que se trate; b) El financiamiento público a que tiene derecho cada candidatura. Solo a partir de ello, se podría «[...] inferir cuál es el monto faltante para que cada candidatura independiente pueda recibir recursos que le permitan competir en condiciones de equidad, respecto al monto de gastos que pueden erogar». Por último, en la sentencia se estableció que el monto al financiamiento privado no podía ser igual al tope de gastos de campaña porque debía considerarse el monto de financiamiento público y, si se elevara el financiamiento privado al tope de gastos, la suma de ambos tipos de financiamiento rebasaría el tope.

Conforme a tal criterio, es posible que las candidaturas independientes eroguen en campaña lo mismo que hipotéticamente pueden erogar los partidos políticos, dado que ahora sería posible que con el financiamiento privado alcanzaran el tope de gastos de campaña.

Confirma lo anterior el hecho de que la Sala Superior estableciera en la jurisprudencia 10/2019 que el límite al financiamiento privado de las candidaturas independientes equivaldrá al monto que resulte de restar al tope de gastos de campaña el financiamiento público que reciban.

7. EL REBASE DEL TOPE DE GASTOS POR LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ANÁLISIS DE UN CASO

En la elección municipal de 2018 de Periban, Michoacán, ganó una candidata independiente. No obstante, se demostró que había rebasado el tope de gastos de campaña en un 7% y que la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección era inferior al 5% de la votación.

Al analizar este hecho, la Sala Regional del TEPJF en Toluca determinó que, a pesar de que estaban demostrados esos elementos de la causal de nulidad de la elección, la presunción de determinancia se desvirtuaba en el caso, esencialmente, por las siguientes razones (ST-JRC-109/2018):

- a) No se había demostrado la existencia de dolo, puesto que la candidata independiente declaró de manera espontánea todos sus ingresos y egresos.
- b) Debido a que el monto por el que rebasó el tope ascendía a poco más de 16,000 pesos, no se estimaba que ello afectara de manera trascendente el desarrollo de la contienda.
- c) No existen condiciones de igualdad entre candidatas y candidatos independientes y partidos políticos respecto al gasto de campaña.
- d) La coalición que obtuvo el segundo lugar de la elección gastó mucho menos que la candidata independiente el día de la elección en las estructuras electorales, lo cual evidencia que los partidos políticos cuentan con recursos humanos suficientes para evitar distraer los recursos de la campaña, que incluso pueden ser prestados de manera gratuita.
- e) La candidata pertenece a un sector históricamente desprotegido: las mujeres, por lo que era necesario hacer efectivo el ejercicio de cargos de jerarquía de quienes integran este sector. Anular la elección implicaría perjudicar a un grupo desfavorecido y sistemáticamente discriminado.

Esta sentencia fue recurrida ante la Sala Superior del TEPJF, que la confirmó (Sentencia SUP-REC-1048/2018). Esta Sala reiteró que la

presunción de determinancia puede ser desvirtuada por el juzgador a partir de las circunstancias del caso.

En cuanto al caso concreto, advirtió que la candidata independiente erogó 8.86% de los gastos de campaña en representantes generales y de casilla y sostuvo que no se trataba de un gasto que impactara en el voto, puesto que no se ejerció durante la campaña electoral, no promovía el voto y solo estaba encaminada a vigilar a las funcionarias y los funcionarios de casilla.

Posteriormente, la Sala Superior argumentó que fue correcto que la Sala Regional concluyera que, si bien el monto por que se rebasó el tope constituía la vulneración a una norma prohibitiva, esto ocurrió en grado mínimo.

Como se observa, el argumento principal para que la Sala Superior confirmara la sentencia de la Sala Regional fue que el exceso del gasto se ubicaba en la estructura electoral de representantes generales y de casilla, lo cual no afectaba el resultado de la elección, dado que es un gasto que no se ejerce durante las campañas electorales y que, por tanto, no influye en el voto.

Con independencia de que este precedente constituya un esfuerzo de las juezas y los jueces electorales orientado a evitar la nulidad de una elección en la que ganó una candidata independiente —una modalidad de competición en desventaja respecto a los partidos políticos—, muestra que la acreditación e interpretación de la determinancia es una cuestión que está sujeta al criterio de las juzgadoras y los juzgadores.

Ciertamente, podría pensarse que el gasto en representantes generales y de casilla durante la jornada electoral no influye en la promoción del voto, pues la función que estos cumplen no es de proselitismo, sino de vigilancia durante la jornada electoral. Incluso, esto muestra que su actividad se desarrolla en una temporalidad distinta a la correspondiente a la promoción del voto a favor de una candidatura.

No obstante, debe recordarse que en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas y en recurso de apelación SUP-RAP-687/2017 y acumulados tanto el Pleno de la Corte como la Sala Superior determinaron que el gasto por estructuras electorales (representantes de casilla y generales) sí debe ser sumado como gasto de campaña, y es susceptible de actualizar el rebase del tope corres-

pondiente, dado que tiene una relación indirecta con la obtención del voto.

Por un lado, considerar que este gasto no se vincula con la obtención del voto probablemente implicaría ir en contra tales precedentes, que determinaron que este gasto sí tiene una relación indirecta con la votación y que, además, al ser intermitente, debe ser considerado como un gasto de campaña. Máxime si se toma en consideración que, por su naturaleza, las candidatas y los candidatos independientes no pueden tener gastos ordinarios ni específicos.

Por otro lado, cabe concluir que este gasto puede ser excluido en la acreditación de la determinancia debido a que incumple con la finalidad de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, en el sentido de que este tipo de erogaciones sean incorporadas como gastos de campaña.

A mi juicio, lo expuesto evidencia que el elemento de la determinancia sigue siendo un concepto en gran medida indefinido que queda en manos de los órganos jurisdiccionales en el momento de resolver cada caso, por lo que no existe certeza plena para los justiciables respecto a cuándo se acredita y en qué casos no. A efectos de la causal, la determinancia sigue siendo un elemento de contenido ambiguo debido al modo en que fue regulada por la Constitución, es decir, al establecer que se genera su «presunción», a pesar de que exista el rebase de gastos de campaña y la diferencia de votos exigidos en la norma.

Sin embargo, también es relevante que las sentencias de la Sala Toluca (ST-JRC-109/2018) y la Sala Superior (SUP-REC-1048/2018) muestren que el margen de apreciación de la determinancia respecto a la nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña por una candidatura independiente es consecuencia de la disparidad con que estas compiten contra los partidos políticos.

Pues ciertamente, mientras que las candidatas y los candidatos que son postulados por partidos políticos (de manera individual o en coalición) cuentan con la estructura necesaria para que las y los representantes generales y de casilla actúen de manera gratuita (SUP-RAP-697/2017 y acumulados), es más difícil que así sea para las candidaturas independientes, debido a que solo se constituyen para los procesos electorales una vez que cuentan con el apoyo ciudadano. Esto hace que sea más fácil para los partidos políticos echar mano de

su militancia de manera gratuita, mientras que las candidatas y los candidatos independientes no tienen esa opción.

Podemos concluir que la desigualdad de condiciones en que compiten las candidatas y los candidatos independientes respecto a los partidos políticos puede ser un obstáculo para la efectividad de la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña.

8. CONCLUSIONES

Existen obstáculos para que la causal de nulidad de la elección por rebase del tope de gastos de campaña se actualice. Si bien algunas de las dificultades que impedían que esto ocurriera han sido corregidas por la reforma constitucional —tal es el caso del tiempo en que se emite el dictamen sobre la fiscalización de los montos de las campañas—, existen otras que aún se mantienen.

La posibilidad de que las juezas y los jueces valoren las circunstancias del caso para determinar si se desvirtúa o no la presunción de determinancia, a pesar de que la ganadora o el ganador de la elección supere el límite de gastos de campaña en un 5% y la diferencia de votación entre el primer y segundo lugar de la elección sea menor a dicho porcentaje, puede constituir la reedición de la problemática del modelo anterior, es decir, que por la forma como se interpreta la determinancia se haga prácticamente inefectiva la causal de nulidad.

Debido a que, cuando se reguló la causal de nulidad en la Constitución se estableció que al reunirse los requisitos porcentuales de rebase del límite y diferencia de votos entre los contendientes, se produce una «presunción», esta previsión se ha interpretado en el sentido de que se trata de aquellas que pueden ser desvirtuadas. Por ello, la acreditación o no de la determinancia queda sujeta al arbitrio del juzgador, lo cual será definido caso por caso.

No obstante, además de esta problemática, el caso bajo análisis evidencia que existe una dificultad más para anular una elección por esta causa. La desigualdad que caracteriza a la participación los partidos políticos y las candidatas y los candidatos independientes puede constituir un obstáculo para la efectividad de la causal.

En el caso que se explicó, las Salas del TEPJF muestran que el exceso de gasto de la candidata independiente ganadora correspondió al pago de representantes de casilla, mientras que el partido político que quedó en segundo lugar de la elección gastó una cantidad mucho menor por ese concepto. Precisamente, el origen de esa discrepancia en el gasto se explica por las ventajas con las que cuentan los partidos políticos sobre las candidaturas independientes.

Además de las razones que otros autores han señalado respecto a la dificultad de la actualización de la causal de nulidad, aquí se muestra que la competencia desigual entre partidos políticos y candidaturas ciudadanas también puede tener esa consecuencia.

REFERENCIAS

- Casar, M., y L. Ugalde (2018): *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México: Integralia.
- Chacón, O. (2013): «Diagnóstico del modelo de fiscalización electoral mexicano», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 4, 275-301.
- Gilas, K. (2013): «Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema jurídico mexicano», *Justicia Electoral* 1(12), 101-140.
- Gilas, K. y M. Christiansson (2016): «El nuevo modelo de fiscalización: la reforma fallida», *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 16, 92-125.
- Jurisprudencia 2/2018. Nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración. Disponible en: <https://bit.ly/2QJpge1>.
- Jurisprudencia 10/2019. Candidaturas Independientes. Criterios para definir el límite de financiamiento privado. Disponible en: <https://bit.ly/2TCTuAG>.
- Magaloni, A. y K. Prudencio. (2014): *¿Cómo sancionar el rebase del tope de gastos de campaña? Un ejemplo de lo que no funciona*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Mendonca, D. (1998): «Presunciones», *Doxa*, 21, 83-98.
- Muñoz-Pogossian, B. (2015): «Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones de Centroamérica», *Colombia Internacional*, 85, 53-80.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas, del 9 de septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/2Hcxjfq>.
- Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en Toluca, Sentencia del juicio ST-JRC-109/218, 24 de agosto. Disponible en: <https://bit.ly/2YVbSul>.

- Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis XXXIII/2008. Nulidad de la elección. Causa genérica, elementos que la integran (Legislación del Estado de Baja California Sur). Disponible en: <https://bit.ly/2KA1a3K>.
- Salgado L. y C. Hernández (2018): «El financiamiento de las candidaturas independientes», *Nexos*. Disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8390>.
- Sartori, G. (2000): *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Sentencia del juicio SUP-JRC-402/2003 de 30 de septiembre. Disponible en: <https://bit.ly/2Ml6UjY>.
- Sentencia SUP-JIN-359/2012 de 30 de agosto. Disponible en: <https://bit.ly/2OVN8O1>.
- Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulado. Disponible en: <https://bit.ly/2HaIWnc>.
- Sentencia de la contradicción de criterios SUP-CDC-2/2016, 1 de junio. Disponible en: <https://bit.ly/2TEtCUZ>.
- Sentencia de los recursos de apelación SUP-RAP-687/2017 y acumulados, de 24 de noviembre. Disponible en: <https://bit.ly/2P00NDR>.
- Sentencia de los recursos de apelación 623/2017 y acumulados, de 27 de diciembre. Disponible en: <https://bit.ly/2NdIjgu>.
- Sentencia de los juicios SUP-JDC-222/2018 y acumulados, 25 de abril. Disponible en: <https://bit.ly/2Mp9IMT>.
- Sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-1048/2018, 31 de agosto. Disponible en: <https://bit.ly/2YTrHBT>.
- Tesis XXXI/2004. Nulidad de Elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad. Disponible en: <https://bit.ly/2Z6tK0H>.
- Tesis P/J. 103/2011 (9a.). Gastos de campaña. El artículo 308 del código número 307 electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al no prever como causa de nulidad de las elecciones que los partidos políticos o candidatos rebasen los topes relativos, no viola los principios de legalidad y equidad en materia electoral. Disponible en: <https://bit.ly/2KTDlTo>.
- Tesis LXIII/2015. Gastos de campaña. Elementos mínimos a considerar para su identificación. Disponible en: <https://bit.ly/31FsiPL>.
- Tesis XXI/2015. Candidaturas Independientes. No les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos. Disponible en: <https://bit.ly/30agF7Y>.
- Zovatto, D. (2009): «Dinero y política en América Latina», en *La democracia en su contexto. Estudios en Homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México. IJ-UNAM, 125-137.

La relevancia de las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018

Martha Leticia Mercado Ramírez¹

1. INTRODUCCIÓN

La historia política del México contemporáneo está conformada por sus instituciones. Una de ellas, vinculada durante un largo periodo al propio Gobierno², son los partidos políticos. A lo largo de muchas décadas los partidos fueron el único mecanismo para competir y participar en la vida política nacional. En 2012, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció en su artículo 35 el derecho de la ciudadanía a ejercer el derecho de sufragio pasivo mediante su registro en una candidatura sin necesidad de cobijarse en la plataforma electoral de un partido político (Moguel, 2017: 441-451).

El tema de este capítulo es la normativa electoral vigente relativa las candidaturas independientes (González, 2015: 189-206) y, específicamente, la experiencia derivada del reciente proceso electoral federal ordinario y local de la Ciudad de México (2017-2018). Se analizarán los casos más importantes relacionados con el tema principal y las reflexiones sobre los desafíos que enfrentan las candidaturas independientes de cara los próximos procesos electorales (Brancati, 2008: 648-662; Carbonell, 2012: 213-224).

2. NORMATIVA ELECTORAL

En referencia a los derechos político-electorales, el tenor literal de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política Federal es el siguiente:

¹ Magistrada del TECDMX.

² Recordemos los tiempos del PNR y el «partido oficial» o la hegemonía política del PRI iniciada poco tiempo después.

Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El hecho de que el precepto constitucional estipule en primer término el registro de candidatos y candidatas como una prerrogativa de los partidos políticos y que después haga referencia a los ciudadanos y las ciudadanas la que «cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación» revela el peso y la inercia de una tradición preponderantemente partidista —aún vigente el día de hoy— Por otra parte, la alusión, en el tramo final del mismo artículo, a la necesidad de que las candidaturas independientes cumplan cabalmente la ley parece enfatizar la rigidez en este mecanismo de participación política.

La Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales (LEGIPE) destina su Libro Séptimo a regular las candidaturas independientes de la ciudadanía interesada en competir por la presidencia de la República y por las diputaciones o senaduría a nivel federal. La misma ley dispone el encuadre normativo que regula las candidaturas independientes, su proceso de selección, los derechos y obligaciones, la propaganda electoral y la fiscalización de las campañas.

Por lo que respecta a la selección de candidatos y candidatas independientes, el artículo 366 de la LEGIPE prevé las siguientes etapas: a) la convocatoria; b) los actos previos al registro de candidatos y candidatas independientes; c) la obtención del apoyo ciudadano; y d) el registro de candidatos y candidatas independientes.

Un requisito que, conforme a la ley, resulta necesario para la selección de candidatos y candidatas independientes que aspiren a la presidencia del país es la aceptación popular. Al respecto, el artículo 371 de la misma Ley establece un criterio elemental para su registro:

Para la candidatura de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo³ deberá contener cuando menos la firma de una

³ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la define en su artículo 383, fracción 1, apartado C), párrafo IV como el documento que contiene «[...] el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de

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 sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

En el caso de la Ciudad de México, su recién publicada Constitución Política⁴, denomina «candidaturas sin partido»⁵ a las candidaturas independientes en su artículo 27, apartado A⁶.

Esta previsión se desarrolla en el artículo 6 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, que en su fracción IV relaciona los puestos de elección popular por los que se puede contender mediante la figura de candidato sin partido: jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, diputaciones al Congreso Local, alcaldesa o alcalde y concejales.

La oportunidad de hacer nuevas propuestas, unida al histórico descontento con los partidos políticos, ha generado el incremento de las plataformas ciudadanas en cada jornada electoral. Su progresiva implementación en los ámbitos federal y local constituye una incipiente pero importante alternativa ofrecida por la democracia mexicana. A pesar de ello, las condiciones de participación y competencia continúan siendo rebasadas por los partidos políticos, que disponen de una maquinaria operativa más poderosa y de mayores recursos humanos que las candidaturas independientes.

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».

⁴ Vigente desde el 17 de septiembre de 2018.

⁵ Esta forma de denominar la candidatura ciudadana nos obliga a reflexionar sobre la propia naturaleza de los mecanismos de democracia participativa: ¿es la plataforma partidista un elemento tan imprescindible como para nombrar la plataforma alterna a partir de ella? Este fenómeno se replica a nivel federal al existir una ley expresa para regular los partidos políticos.

⁶ Art. 27, A.1: «La ciudadanía podrá presentar candidaturas para acceder a cargos de elección popular sin necesidad de que sean postuladas por un partido político, siempre que cuenten con el respaldo de una cantidad de firmas equivalente al uno por ciento de la lista nominal de electores en el ámbito respectivo. Las personas que hayan sido militantes de un partido deberán renunciar a su militancia por lo menos un año antes del registro de su candidatura, de conformidad con lo previsto por la ley».

3. CASOS IMPORTANTES: EXPERIENCIA DEL PROCESO ELECTORAL 2017-2018

3.1. Recolección del apoyo ciudadano

Uno de los pronunciamientos más importantes sobre las candidaturas independientes se dio en la sentencia SUP-JDC-186/2018 y acumulado SUP-JDC-201/2018. La secuela procesal de este asunto resulta de interés. Un aspirante a candidato independiente a la presidencia de la República impugnó dos Acuerdos del Instituto Nacional Electoral (INE) (INE/CG269/2018 y INE/CG295) que aprobaron, respectivamente, el dictamen sobre el cumplimiento del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para tal candidatura y la negativa de la solicitud de registro para la misma. Inicialmente, el actor había logrado alcanzar, de forma provisional, el porcentaje requerido legalmente. Sin embargo, la verificación definitiva de los porcentajes revirtió el resultado, dado que se detectó un importante número de apoyos inválidos.

La petición del recurrente se basó en que, si resultara fundado el medio de impugnación, se le permitiera revisar la totalidad de los apoyos ciudadanos que recabó durante la etapa correspondiente. Se trataba, pues, de un argumento total relativo al derecho de audiencia.

El argumento específico sobre el derecho de audiencia jugaría un papel central en la determinación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Este no era, sin embargo, el único agravio del actor: también había alegado la existencia de un exceso en la facultad reglamentaria para emitir lineamientos en torno a la recolección del apoyo ciudadano, así como la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de los lineamientos en lo referente al uso de una aplicación móvil para recabar apoyos. Asimismo, adujo de forma incidental vulneraciones específicas del derecho a la legalidad y la trasgresión de la certeza y seguridad jurídica. La mayoría de estos argumentos fueron desestimados por la Sala Superior, siguiendo precedentes del propio órgano máximo de control. La emisión de los lineamientos impugnados dio lugar a un cúmulo de objeciones en torno a ellos —específicamente relativo a la proporcionalidad, que en su momento fue analizada por la Sala Superior—. Por tanto, podríamos sostener que, para la Sala, las alegaciones y los argumentos del actor

relativos a las trasgresiones a la legalidad y el principio de certeza no eran «novedosos» o no estaban suficientemente fundados. Sin embargo, como hemos adelantado, la alegación relativa al derecho de audiencia sería decisiva para la resolución.

En este caso (SUP-JDC-186/2018 y acumulado SUP-JDC-201/2018), el TEPJF consideró fundado el agravio referente al derecho de audiencia con base en tres argumentos: 1) la composición de la etapa para recabar apoyos ciudadanos y su finalidad en relación con cada acto desplegado; 2) el alcance del derecho de audiencia; y 3) la demostración de que, a partir de los hechos concretos del caso, de los efectos que tuvo el derecho de audiencia en cada subetapa y de que en ninguna de ellas el actor tuvo la oportunidad de revisar cerca de 432,295 apoyos ciudadanos.

Cuando revisó de forma aleatoria los apoyos en cuestión, el INE encontró algunas anomalías como simulaciones, fotocopias o documentos inválidos. Así, al actor se le permitió comparecer para ejercer su derecho de audiencia solo en relación con los registros anómalos encontrados, ya que se le había concedido audiencia previa en esa etapa. Es destacable que, en el momento de realizar esta revisión, no se hacía patente la afectación del derecho a ser votado, lo cual se evidenció al determinarse que no alcanzaba el porcentaje de apoyo. Así, le negó la oportunidad de ser candidato a la presidencia de la República por faltarle 16,056 apoyos.

Es necesario señalar que se diseñó un sitio web que, si bien permitía verificar folios y registros de cada candidato, no mostraba la causa de invalidación para ejercer una audiencia adecuada. En ese sentido, y como ya se ha dicho, se dio audiencia previa al actor, pero esta no fue exhaustiva ni detallada y faltó una revisión completa del sistema.

A juicio del criterio mayoritario de la Sala Superior, resultó decisivo que la calificación de «irregularidad» de los apoyos específicos por parte de la autoridad no fue fundada y motivada. Es decir, la autoridad categorizaba un apoyo como válido o inválido, pero no proporcionaba una argumentación objetiva y razonable que permitiese encuadrar cada uno de los apoyos tildados de inválidos en la respectiva causal. Esto, sostuvo la Sala, trascendió a los efectos de las comparecencias. Una comparecencia específica para sanear un apoyo inválido es poco efectiva si no se conocen las razones y la argumentación precisa que justificó la declaración de la invalidez del apoyo.

Un hecho relevante fue que la autoridad responsable celebró una rueda de prensa en cuya convocatoria hablaba de «el fraude» encontrado en la recolección de apoyos ciudadanos. De este modo, generó un prejuicio sobre el actor, pues tal acto redundó en la fama pública y, por ende, tiene un impacto negativo en la aceptación popular del electorado.

La sentencia intentó construir un parámetro de reparación integral recurriendo a Derecho internacional de los derechos humanos. Específicamente, se tomaron en consideración los criterios propios de la jurisdicción interamericana establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del sistema europeo para construir un estándar de «satisfacción equitativa». Resulta interesante destacar que el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales europeo establece la posibilidad de conceder una reparación en forma de «satisfacción equitativa» si la reparación «natural» únicamente atenuaría de forma imperfecta las consecuencias de los actos lesivos. Es decir, la Sala Superior escogió los estándares que permitiesen revertir mejor la totalidad de las consecuencias negativas de la actuación irregular de la autoridad administrativa en la esfera del ciudadano.

Así, un criterio total de la Sala Superior fue maximizar el derecho del promovente a ser votado. Por ello, a partir de la confianza generada hacia él por los actos de la autoridad responsable, la sentencia concluyó que las firmas validadas alcanzarían el umbral necesario para obtener el registro pretendido por el actor. Más aún, si se toma en consideración la apariencia del buen derecho vinculada al alto índice de apoyos ciudadanos recabados por el actor —le faltaba solamente el 1.92% de los apoyos requeridos—, era indudable que la resolución atendería su pretensión y le sería favorable.

En este caso, el tiempo fue un factor importante. Las campañas se desarrollan en un periodo acotado y el lapso empleado en la resolución de la controversia podía traducirse en una pérdida irreparable que afectaba el derecho al sufragio pasivo del afectado, dado que el tiempo estimado para disponer de la totalidad de los apoyos habría sido el equivalente al tiempo de la campaña. Por ello, se resolvió revocar la materia de impugnación del acto reclamado y se acreditó el

requisito del porcentaje de apoyo ciudadano mínimo para que, en un plazo breve, el INE emitiera un nuevo acuerdo en el que reconociera que el actor había alcanzado el apoyo ciudadano necesario para obtener el registro como candidato independiente.

3.2. *Tiempos de radio y televisión*

El 27 de febrero de 2018, el Comité de Radio y Televisión del INE emitió un Acuerdo (INE/ACRT/42/2018) por el que aprobó las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los candidatos, las candidatas y los partidos. El 2 de abril de 2018, la actora, candidata independiente a la presidencia de la República, promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos a fin de convertir el Acuerdo en cuestión.

La actora alegó el siguiente agravio: se había violentado el principio de equidad porque el tiempo de publicidad en radio y televisión que se le había concedido era del 16.5% —el tiempo de los *spots* de las candidatas y los candidatos independientes federales— y, a su juicio, debía ser igual al tiempo otorgado a las candidatas y los candidatos de los partidos políticos nacionales. La recurrente adujo que la autoridad responsable no había tomado en consideración el contenido de la reconsideración SUP-REC-193/2015, la exposición de motivos de la reforma constitucional, diversos preceptos constitucionales y algunos precedentes convencionales.

Al analizar el fondo del asunto, la Sala Superior interpretó que la pretensión de la actora estribaba en que se le permitiera participar en condiciones de equidad con las candidatas y los candidatos a la presidencia de la República que emanan de un partido político —dado que tienen el mismo número de *spots* de radio y televisión que ellos— bien mediante la revocación del acto impugnado y el estableciendo mecanismos que le garantizaran la posibilidad real y efectiva de competir en la contienda en condiciones de equidad, bien ejerciendo un control de convencionalidad que justificara la inaplicación del artículo 414 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto que dispone: «Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión para promover un Candidato Independiente o dirigida a influir

en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de los mismos o de los partidos políticos. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero». Si la justificación de la pretensión de la actora radicaba en que el acto reclamado le confería menos prerrogativas que a los partidos —y que, por tanto, violaba el principio de equidad—, el fin de su reclamo era disponer personalmente de la misma cantidad de emisiones radiotelevisadas que las candidatas y candidatos de los partidos.

Como parte de los agravios, la actora manifestó que la sentencia mencionada establecía como precedente que las candidaturas independientes debían regularse a través de un marco normativo «[...] efectivo, útil y potenciador del derecho, a fin de que tengan las mismas posibilidades de contender y tener éxito en las campañas electorales que participen [...]». Este razonamiento, enfatiza que la libertad de expresión constituye una precondition de la vida democrática que debe ser garantizada por cualquier medio no solo para exponer ideas, sino también para que esas lleguen a un auditorio más amplio. Asimismo, la actora consideraba que el INE omitió pronunciarse sobre los mecanismos estatales que garantizan la equidad en la contienda electoral no necesariamente —y no solamente— en la distribución del tiempo; a su juicio, también omitió aquellos otros que propician una igualdad real y efectiva en los procesos electorales. Es destacable el hecho de que la actora propuso ser procesada con perspectiva de género, pues era la única mujer candidata a la presidencia de la República.

Tras el análisis de la normativa aplicable al caso concreto⁷, el órgano jurisdiccional concluyó que no era viable realizar un control de convencionalidad, puesto que la distribución de tiempos impugnada por la parte actora estaba regulada en el artículo 41 de la propia Constitución Federal. También determinó que los partidos políticos y

⁷ El marco normativo revisado corresponde a los artículos 41, base III, apartado A, de la Constitución Federal, así como 159, apartados 1 y 3; 160, apartados 1 y 2; 165, apartado 1; 166; 167, apartados 1, 3, 4, 5, 6 y 7; 168, apartado 1; 169, apartado 1; 170, apartados 1 y 2; 171; 173, apartados 4, 5 y 6; 393, apartado 1, inciso b); 411, apartado 1; 412, apartados 1 y 2; y 419, apartado 1 de la LEGIPE, y 15 y 22 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

las candidaturas independientes no se encuentran en plano de igualdad. El supuesto de las segundas se funda en la fracción II del artículo 35 de la Constitución, que permite el ejercicio del derecho ciudadano a solicitar el registro en una contienda, pero sin la permanencia en el sistema a la que un partido político aspira, razón por la cual este se constituye como la regla general para acceder al poder público. Además, los partidos políticos destinan los tiempos otorgados para la difusión de sus mensajes en las campañas a los escaños del Poder Legislativo.

Asimismo, la Sala Superior recordó que la participación en la distribución de tiempo en radio y televisión de una candidata independiente a la presidencia de la República cuya elección converge con la de senadores y diputados federales, para los cuales también existen candidaturas independientes, es del 33.33%. Al respecto, consideración de la totalidad de las candidaturas independientes como un partido político de nueva creación está justificada en la exposición de motivos de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 (Torres, 2014: 134 y ss.).

Sobre las candidatas y los candidatos a la presidencia de la República postulados por diversos partidos políticos parcialmente coaligados, el TEPJF determinó que pueden participar en las prerrogativas de radio y televisión de cada uno de los institutos que los postularon, de conformidad al artículo 167, numeral 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), y que la limitación de tiempos en radio y televisión para candidaturas independientes no violenta el derecho a la libertad de expresión.

Sobre la solicitud de la actora de ser juzgada con perspectiva de género, la Sala Superior consideró inatendible el ejercicio de control de convencionalidad por perspectiva de género por tratarse de regulación constitucional relativa a los tiempos de radio y televisión. De igual forma, estimó que no podía atender el control de convencionalidad del artículo 414 de la LEGIPE, pues la adquisición de tiempos en radio y televisión por cualquier persona está prohibida por la Constitución.

A la luz de estos criterios, la Sala Superior consideró que la distribución de tiempos en medios de televisión y radio se realizó de acuerdo con los lineamientos constitucionales. Por ello, en su senten-

cia confirmó el Acuerdo por el que el Comité de Radio y Televisión del INE aprobó las pautas para la transmisión en radio y televisión de los mensajes de los partidos políticos y candidatas y candidatos independientes para el periodo de campaña del proceso electoral federal 2017-2018.

3.3. Implementación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)

En el ejercicio de su facultad reglamentaria, el Consejo General del INE emitió los un Acuerdo (INE/CG387/2017) en el que establecía los lineamientos específicos relativos al registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular aplicables al proceso electoral 2017-2018. La exposición de motivos de los lineamientos fue clara al enfatizar que se procuraría evitar el uso de papel en la elaboración y captura de cédulas de respaldo. Es decir, existía una intención evidente de informatizar el proceso de recolección de apoyo ciudadano en contraposición al uso administrativo del papel. En este sentido, se diseñó una aplicación móvil (App) que capturaría los datos que tradicionalmente corresponderían a la cédula de respaldo y esta información se transmitirían a un sitio web.

Los pasos para realizar esta operación eran los siguientes:

- a) La presentación del aspirante ante el INE para que se le diera de alta en la web de la App, donde registraría a sus auxiliares encargados de la captación de apoyo.
- b) Los auxiliares ingresarían a la aplicación móvil, capturarían el anverso y reverso de la credencial de elector de las y los ciudadanos que pretendía dar su apoyo. El sistema procesaría estos datos y elaboraría un formulario con ellos. El auxiliar registraría los datos y tendría la posibilidad de corregirlos si fuera necesario; si el ciudadano accedía, se le tomaría una fotografía. Con ello se cifraría la información y se enviaría al INE.
- c) El INE recibiría la información, la descifraría, la clasificaría y la almacenaría en la base de datos para su procesamiento, y después notificaría la recepción de la misma. En este momento, el o la solicitante podría ver y consultar el avance del apoyo ciudadano en la web.

Las partes actora identificaron como agravio el hecho de que, al utilizarse una aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano, se introducía un requisito adicional a los establecidos en el artículo 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸. Es importante destacar que los actores consideraron que el acuerdo impugnado incumplía con los siguientes parámetros: 1) idoneidad; 2) necesidad; 3) razonabilidad; y 4) proporcionalidad.

Estos principios se encontraban, según su derecho, establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Los recurrentes alegaron que los lineamientos se enfocaron en tecnología al alcance del INE y no de la ciudadanía y que la aplicación móvil representaba una carga excesiva y desproporcional⁹, dado que los equipos necesarios correspondían a las gamas medias y altas, con requisitos específicos de capacidad, y que, además, no eran proporcionados por el Instituto.

De la mismo modo, estimaban que los lineamientos eran irrazonables, excesivos y desproporcionados porque implicaban la utilización de recursos humanos y financieros en una etapa en la que las y los aspirantes no reciben financiamiento público; además, no perseguía un fin legítimo y resultaba desproporcional, en la medida en que exigían

⁸ Art. 385 LEGIPE: «1. Una vez que se cumplan los demás requisitos establecidos en esta Ley, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto procederá a verificar que se haya reunido el porcentaje de apoyo ciudadano que corresponda según la elección de que se trate, constatando que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores.

2. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias: a) Nombres con datos falsos o erróneos; b) No se acompañen las copias de la credencial para votar vigente; c) En el caso de candidatos a senador, los ciudadanos no tengan su domicilio en la entidad para la que se está compitiendo; d) En el caso de candidatos a diputado federal, los ciudadanos no tengan su domicilio en el distrito para el que se está postulando; e) Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal; f) En el caso de que se haya presentado por una misma persona más de una manifestación a favor de un mismo aspirante, solo se computará una, y g) En el caso de que una misma persona haya presentado manifestación en favor de más de un aspirante, solo se computará la primera manifestación presentada».

⁹ La aplicación proporcional se da cuando toda providencia de autoridad restringe el alcance de un derecho fundamental solo en la medida estrictamente indispensable para alcanzar un fin constitucional lícito, de conformidad con la prohibición de exceso en el ejercicio del poder inherente al Estado constitucional.

que quien brindara su apoyo proporcionara datos resguardados por la Ley Federal de Protección de Datos Personales.

Por otra parte, sostuvieron que la aplicación no debía estar restringida a un número determinado de ciudadanos y ciudadanas (representantes o auxiliares de cada aspirante), sino que debía ser abierta para que todos pudieran acceder a ella. Asimismo, argumentaron que la aplicación móvil pretendía ser instaurada por el INE como regla y no como excepción.

Ante estos argumentos, la Sala Superior determinó (SUP-JDC-841/2017 y acumulados) que los agravios versaban sobre dos aspectos fundamentales:

1. Exceso en la facultad reglamentaria del INE.
2. Los lineamientos impugnados no superaban el test de proporcionalidad.

El análisis de estos agravios se realizó a partir de los artículos 1 y 35 de la Constitución Federal. El primero impone a cualquier autoridad la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y dispone que la interpretación de normas relativas a derechos humanos será conforme a la propia Constitución y a los tratados internacionales. Respecto a esta última cuestión, y con base en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Sala Superior estimó que debía regularse el derecho al voto de forma que se permitiera su ejercicio y goce en el sentido más amplio.

La autoridad juzgadora continuó la conformación de su criterio recordando lo estipulado por la Comisión de Venecia en su 51° reunión plenaria y, específicamente, su directriz 1.3: «El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de firmas y no solo a las muestras».

Para analizar el primer agravio, la Sala Superior consideró que el INE no excedió sus facultades reglamentarias con la aprobación de la aplicación móvil, ya que el Instituto contaba con las atribuciones suficientes para regular la verificación del apoyo ciudadano. Aparte, la aplicación móvil no debía tomarse como un requisito adicional. Por el contrario, se trataba de un mecanismo sustitutivo del tradicional

formato físico y, en ese sentido, su uso respondía a una actualización tecnológica, no a una sobrecarga de herramientas.

Respecto a la superación del test de proporcionalidad (Aguilar, 2015: 123-150), la Sala Superior consideró que era necesario que existiera un fin legítimo con sustento constitucional y que la restricción debía ser adecuada, necesaria e idónea. Por ello, estimó que el uso de la aplicación para la obtención y el registro del apoyo ciudadano no era contraria a la Constitución Federal, pues no afectaba el derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a ser votados como candidatos y candidatas independientes.

El juzgador señaló, además, que la aplicación tenía un fin legítimo, dado que su objetivo era facilitar a las y los aspirantes independientes la acreditación de apoyo necesario para su candidatura. Afirmó también que no era una medida alejada de la realidad, debido al uso generalizado de teléfonos celulares e internet.

Con respecto a la idoneidad, la autoridad jurisdiccional consideró la posibilidad de otras medidas menos lesivas e igualmente idóneas, pero los actores no denostaron su existencia con argumentos ni con material empírico. Por el contrario, el juzgador observó que la aplicación móvil era equivalente al papel¹⁰.

Es importante señalar uno de los agravios específicos. A juicio de los promoventes, los lineamientos no garantizaban la eficacia del apo-

¹⁰ Regulado por el artículo 383 de la LEGIPE. Jurisprudencia 11/2019 CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA APLICACIÓN MÓVIL PARA RECABAR EL APOYO DE LA CIUDADANÍA ES VÁLIDA. «De una interpretación sistemática de los artículos 371, 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, y 385, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 290, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, se advierte que las cédulas de respaldo ciudadano no necesariamente deben constar en un documento físico, por lo que es compatible la generación y resguardo de los apoyos en forma electrónica. Por lo tanto, resulta válido que las autoridades administrativas electorales utilicen los avances tecnológicos disponibles e implementen mecanismos para dotar de mayor agilidad y certeza la obtención, resguardo y verificación de los apoyos emitidos en favor de quien aspira a una candidatura independiente, como lo es una aplicación móvil. Lo anterior siempre que el método de obtención de la referida cédula no añada ni elimine requisitos previstos en la ley, debido a que la información requerida es la misma, con independencia de si se registra de manera física o electrónica».

yo, pues no existía un mecanismo que asegurara con certeza que una persona había brindado su apoyo a determinado candidato o candidata independiente. La Sala Superior atendió este agravio de un modo analógico. Es decir, el mismo argumento podría ser esgrimido respecto a las cédulas tradicionales de papel y la fotocopia de credenciales que se habían empleado tradicionalmente en la recolección de apoyos ciudadanos. En ese sentido, estimó que el mecanismo previsto para la recolección de apoyo ciudadano sí concedía a cualquier persona la posibilidad de registrarse como auxiliar, de recabar apoyos de forma específica y de contar con un dispositivo de control de las personas habilitadas para recabar los apoyos. En pocas palabras, este mecanismo garantizaba una certeza análoga a la del papel.

El TEPJF estipuló que la medida impugnada era necesaria, mientras que las actoras y los actores se limitaron a afirmar que la medida no cumplía el requisito de necesidad, dado que, entre otras alternativas posibles, no era la más adecuada para garantizar el ejercicio del derecho humano a ser votado o votada. Al respecto, el TEPJF consideró que estos argumentos no aportaban evidencia de alternativas más viables para la recopilación de apoyos.

La Sala Superior estimó que la medida cumplía el principio de proporcionalidad en sentido estricto, dado que, si bien la implementación y uso de nuevas tecnologías podía representar un costo mayor que los medios convencionales, estos tendían a correr con cargos diversos por manejo y administración del material. Así, el uso de la aplicación móvil representaba una oferta con mayores beneficios en comparación con la carga extra con la que, según lo obrado en el expediente, venía aparejada.

Bajo estos razonamientos, la Sala Superior confirmó el acuerdo impugnado.

3.4. Per saltum

El 20 de octubre de 2017, el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) emitió un Acuerdo (IECM/ACUCG-063/2107) sobre la procedencia de las solicitudes de registro como aspirantes a candidaturas sin partido a la jefatura de Gobierno en el proceso electoral local ordinario 2017-2018. Inconforme con

ello, el quejoso presentó *per saltum* un juicio ciudadano federal (SUP-JDC-1007/2017) que fue considerado improcedente por no actualizar la acción referida y reencausado al Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX), donde fue radicado como juicio ciudadano local (TECDMX-JLDC-589/2017)

Entre los agravios presentados, el actor sostuvo que el acuerdo impugnado contravenía el derecho a votar y ser votado reconocido en los artículos 1 y 35, fracción II, de la Constitución Federal, por lo que solicitó su inaplicación en el caso concreto. De igual forma, afirmó que, en tal acto, el IECM interpretó indebidamente el contenido de los artículos 27 de la Constitución Local y 310 del Código Electoral Local, pues al verse afectado por el requisito para obtener el registro como aspirante sin partido a la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México —*no ser militante de algún partido político cuando menos un año antes a la solicitud de registro*—, la responsable no asumió la posición más favorable para el ejercicio del derecho a ser votado, como mandata el artículo 1 de la Constitución Federal.

El actor también consideró desproporcionado y de imposible cumplimiento el plazo de un año estipulado en el Código Electoral, pues este excedía los seis meses que mediaban entre la entrada en vigor de dicha ley y la fecha de registro como candidato sin partido a jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

El siguiente agravio alegado por el actor fue que, con el acuerdo impugnado, el IECM interpretó indebidamente el contenido de los artículos 27 de la Constitución Local y 310 del Código Electoral Local, pues, según él, el requisito de no militancia debió verificarse en el término del plazo de registro de candidatura, no en el de aspirante, motivo por el cual se canceló su aspiración como candidato mediante la vulneración los principios constitucionales de irretroactividad de la ley y progresividad.

Por ello, la pretensión del actor consistía en que el TECDMX revocara el acuerdo impugnado, y la *litis* versaba en determinar si fue válido negar el registro como aspirante a candidato sin partido a jefe de Gobierno en esta Ciudad al actor o si los artículos 27 de la Constitución Política de la Ciudad de México y 310 párrafo segundo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México eran inconstitucionales porque imponían una obligación

excesiva al exigir que los aspirantes dejaran la militancia partidista un año antes de solicitar el registro de su aspiración.

El TECDMX consideró los alcances del derecho a votar y ser votado, según la normativa nacional y los criterios internacionales. Así, la Constitución Federal (artículo 35 fracción II) reconoce esta prerrogativa ciudadana en los siguientes términos: «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». Ante esta prerrogativa, el juzgador retomó el criterio de la Sala Superior (SUP-JDC-494/2012 y SUP-JDC-3234/2012), que determinó que el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, que la ley debe establecer las cualidades (circunstancias, condiciones, requisitos o términos) de su ejercicio y que estas no deben ser necesariamente «inherentes al ser humano», sino que las leyes dictadas por razones de interés general pueden incluir otras condiciones adicionales siempre que sean razonables, previsión que resulta compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹. Así, la ley general no puede desprenderse del criterio constitucional y, al establecer los criterios que juzgara necesarios en el marco de su competencia, no debe desatender diversos principios —la equidad, la democracia representativa y la democracia deliberativa— ni los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad que deben regir la función estatal de organizar las elecciones.

La autoridad juzgadora también atendió la Observación General Número 25 del Comité de Derechos Humanos, que señala que las

¹¹ Al respecto, en la sentencia del caso *Castañeda Gutman* la CIDH consideró que el contenido del artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, no aisladamente, e hizo referencia a la obligación de los Estados de diseñar un sistema que permita que se elijan representantes para que conduzcan los asuntos públicos y organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que se garantice el derecho al sufragio activo y pasivo.

condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos deberán basarse en criterios *objetivos y razonables*.

El Tribunal consideró aplicable el criterio fijado en el caso *Yatama vs. Nicaragua*, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) determinó que la aplicación de requisitos para ejercer los derechos políticos no constituye, *per se*, una restricción de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Al respecto, declaró que las restricciones debían 1) estar previstas en una ley, 2) no ser discriminatorias, 3) basarse en criterios razonables, y 4) atender a un propósito útil y oportuno que la tornara necesaria para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcional a ese objetivo.

Por todo ello, la CIDH concluyó que las razones señaladas por la Convención para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos —edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente— no eran las únicas restricciones que válidamente puede imponer una nación al diseñar su sistema electoral, y que la legislaciones estatales pueden implantar exigencias distintas a las previstas siempre que estas sean acordes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

A fin de analizar la proporcionalidad del acuerdo impugnado, el TECDMX retomó los criterios establecidos por la SCJN para llevar a cabo el control de constitucionalidad y convencionalidad de las normas jurídicas a fin de escudriñar la posible inconstitucionalidad e inconventionalidad de los artículos 27 de la Constitución de la Ciudad de México y 310 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México.

Así, con relación al cumplimiento de los requisitos formales y materiales de admisibilidad y procedencia, realizó el control de constitucionalidad de la norma al caso concreto y determinó que no era posible llevar a cabo una interpretación conforme con los artículos 27 de la Constitución Local y 310 del Código Electoral Local. Como ya se ha señalado, tales artículos condicionan el ejercicio del derecho al registro a candidaturas sin partido a que la o el solicitante se haya separado de su militancia partidista cuando menos un año antes de la solicitud de registro.

No fue, por tanto, posible llevar a cabo una interpretación conforme en sentido amplio, pues se encontró que los artículos 27 de la Constitución Local y 310 del Código Electoral Local acotan más allá de lo constitucionalmente establecido para el ejercicio del derecho al registro de una candidatura sin partido porque incluyen una limitante que no armoniza en el parámetro constitucional y en los Tratados Internacionales.

Ahora bien, por lo que respecta a una interpretación en sentido estricto, el TECDMX no consideró susceptibles de tal supuesto a los artículos 27 de la Constitución de la Ciudad de México y 310 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, conforme a los diversos 35 fracción II de la Norma Suprema, así como los numerales 1, 2, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Tal órgano jurisdiccional determinó que las interpretaciones realizadas por la SCJN (acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014; 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015) y por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SUP-REC-47/2015 y SUP-REC-48/2015 acumulados, y SUP-JDC-705/2016) disponen que la limitación consistente en separarse de un instituto político un año antes de la presentación una candidatura independiente únicamente es «válida, justa y razonable cuando la misma vaya dirigida a limitar la influencia que los dirigentes de los partidos políticos tengan respecto de los institutos políticos a los cuales pertenecieron» y no versa sobre la simple militancia o afiliación, dado que en estos supuestos el afiliado no cuenta con la misma fuerza política, decisoria y representativa que un dirigente.

Al respecto, el TECDMX concluyó que, según la jurisprudencia internacional, las restricciones de los derechos de participación política deben encontrarse previstas en una ley, no ser discriminatorias, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que las torne necesarias para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcionales a ese objetivo. Por ello, al no existir varias interpretaciones al respecto, no podía realizarse una interpretación en estricto sentido.

Al aplicarse el test de proporcionalidad, estimó que las normas impugnadas por el actor eran inconstitucionales, dado que la exigencia a los *militantes* de separarse de su partido en un plazo de 12 meses era excesiva.

Igualmente se encontró fundado el agravio relativo a la imposibilidad de cumplimiento debida a la incongruencia entre el plazo señalado por la ley desde su promulgación y la fecha de la solicitud de registro. Para ello, el Tribunal Electoral consideró pertinente que la autoridad responsable adoptara una disposición más favorable para el ejercicio del derecho a ser votado del quejoso, en concordancia con el artículo 1 de la Constitución Federal. Abonando a su criterio, y partiendo de la naturaleza racional del Derecho, la autoridad jurisdiccional atendió al principio de que nadie está obligado a lo imposible.

Por todo lo expuesto, el TECDMX resolvió revocar el Acuerdo del IECM sobre la procedencia de las solicitudes de registro como aspirantes a candidaturas sin partido a la jefatura de Gobierno en el proceso electoral local ordinario 2017-2018, y ordenó que emitiera uno nuevo en el que determinara procedente la solicitud de registro del actor como aspirante a candidato sin partido a la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

4. REFLEXIONES FINALES

La complejidad de comicios en nuestro país ha aumentado de forma exponencial. La integración, conformación y adaptación de la figura de las candidaturas independientes ha marcado un hito en la historia democrática nacional al brindar la oportunidad de ejercer el derecho de sufragio pasivo a una parte del electorado que no se veía integrada en la democracia participativa. Tal parece que la alternancia vivida en México en el año 2000 no solo afectó a los grupos y personas que ocupaban el poder, sino que también ha permeado en los procesos para conseguirlo. Si aquel entonces, las candidaturas independientes apenas se contemplaban en el horizonte de unos pocos visionarios, hoy son una realidad.

Como vemos, la creación e implementación de nuevas formas en la democracia participativa obedece a un orden sistemático y evolutivo (Suárez, 2015: 114 y ss.). Desde su implementación hasta el día de

hoy, la ciudadanía ha encontrado en las candidaturas independientes una opción viable y legítima para articular su plataforma política. Ello ha comportado la aprobación de una vigorosa legislación que permite actualizar el supuesto en preparación de las jornadas electorales venideras o, en su defecto, después de ellas —tras la revisión de los resultados obtenidos—, además de la expedición una normatividad derivada de los criterios jurisdiccionales emitidos por los tribunales electorales cuando la norma vigente no garantiza suficientemente los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Las ideas expuestas al inicio de este capítulo cobraron vigencia en el proceso electoral 2017-2018, por lo menos en lo referente a las candidaturas sin partido. Las sentencias mencionadas son solo una muestra de la compleja evolución de la materia. La candidatura independiente va más allá de un ciudadano o ciudadana y su derecho al sufragio pasivo. La o el aspirante habrá de encarar retos en la validación y aprobación de su campaña; tendrá que afrontar diferencias marcadas con los partidos políticos, mejor posicionados en cuestión de presupuestos, y estará sujeto a programas ejecutivos de nueva implementación. Ante estos escenarios y otras adversidades, es imperativo que los tribunales electorales se mantengan firmes y vigentes para defender las garantías y derechos consagrados en la Constitución y hacer valer las normas generales en la materia.

Sin duda, los siguientes comicios replicarán temas ya vistos en un nuevo contexto y con problemáticas específicas; no dudo de que también seremos testigos de la apertura de nuevos escenarios en los que la tecnología y la comunicación continuarán teniendo una importancia relevante; los diversos actores políticos también deberán hacer uso de los recursos que la ley les otorga: la candidatura independiente debe ser vista como una alternativa viable. La preparación en la materia y el desarrollo de un criterio bien fundamentado serán las herramientas más importantes para las personas juzgadas. Estoy convencida de que, al igual que todas y todos, en los últimos 20 años en general y en las pasadas elecciones en particular, la próxima jornada será «el proceso electoral más importante de nuestro tiempo».

REFERENCIAS

- Aguilar Sánchez, J. A. (2015): «Aplicación del test de proporcionalidad en la justicia constitucional en materia electoral en México», *Justicia Electoral*, 16(1), 123-150.
- Brancati, D. (2008): «Winning alone: The electoral fate of independent candidates worldwide», *The Journal of Politics*, 70(3), 648-662.
- Carbonell, M. (2012): «Participación política y candidaturas independientes», *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 1, 213-224.
- Celorio Suárez, M. (2015): «La reforma político-electoral de 2014: Avances, retrocesos y vacíos», *El Cotidiano*, 190, 109-117.
- González Padilla, G. (2015): «Candidaturas Independientes: ¿Empoderamiento Ciudadano o Circulación de Élite Políticas por Otros Medios?», *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV, 189-206.
- Moguel Espejo, J. E. (2017): «Las Candidaturas Independientes en México», *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, 7(1), 441-451.
- Torres Ruiz, R. T. (2014): «México y su nueva reforma político electoral», *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 14, 119-156.

Oportunidades y desafíos de la comunicación para las candidaturas independientes

Efrén Arellano Trejo¹

María Lucía Guerra Zavaleta²

El objetivo de este capítulo es identificar las ventajas y los desafíos de las candidaturas independientes en materia de propaganda electoral y comunicación política frente las candidaturas partidistas. El trabajo está dividido en tres secciones. En la primera se expone el marco jurídico que delimita las prerrogativas de ambos tipos de candidaturas. En la segunda se analizan algunos estudios de caso con el propósito de evaluar el impacto del marco normativo que regula las candidaturas independientes. En la tercera y última sección, a manera de conclusión, se identifican las circunstancias políticas y comunicacionales que favorecieron el éxito de algunas campañas a fin de señalar las condiciones que contribuyen al triunfo de este tipo de candidaturas.

1. GÉNESIS Y MARCO NORMATIVO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes quedaron consagradas constitucionalmente en la reforma promulgada el 9 de agosto de 2012. Desde entonces, el artículo 35, fracción II, de la Constitución, dedicado a los derechos de la ciudadanía, dispone:

¹ Licenciado en Ciencia Política y maestro en Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, donde imparte las asignaturas de Comunicación Política, Introducción al Pensamiento Social y Político Moderno y Cultura Política.

² Licenciada en Periodismo y Comunicación Colectiva por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, de la UNAM; y analista de medios y campañas políticas.

[...] El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

De acuerdo con el dictamen elaborado en el Senado para aprobar esta reforma constitucional, los legisladores pretendían abrir nuevos cauces para la participación ciudadana y al mismo tiempo preservar el estatus de los partidos políticos, considerados como los instrumentos más adecuados para aglutinar la diversidad social e integrar la representación política. Según este texto, las normas expedidas deberían fortalecer las opciones electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, asegurar la representatividad y autenticidad de las candidaturas independientes, evitar la promoción de intereses personales o de poderes fácticos, impedir la introducción de proyectos antidemocráticos y de fondos ilegales en las contiendas y, de manera indirecta, revertir la opinión negativa de la ciudadanía sobre el sistema de partidos.

Las senadoras y los senadores subrayaron el propósito de abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, estimular el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los comicios «[...] sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas». Asimismo, las legisladoras y los legisladores asumieron que las críticas al sistema de partidos debían motivar una reflexión sobre el mismo y sobre su transformación, sin necesidad de demolerlo. «Los partidos políticos son y deber seguir siendo —dice el documento— la columna vertebral del sistema electoral, su existencia y fortalecimiento constantes son requisito y condición indispensables para la consolidación y expansión del sistema democrático» (Senado de la República, 2011: 22).

El dictamen afirmaba, a modo de diagnóstico, que los partidos padecen «un evidente deterioro de la valoración social» (Senado de la República, 2011: 39) y que estaban alejados de la sociedad, dado que «[...] son percibidos como organizaciones cerradas, sujetas al control de sus grupos dirigentes que deciden sus asuntos sin consulta a la ciudadanía» (Senado de la República, 2011: 39). Una primera conclusión del dictamen del Senado fue la siguiente:

Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos

de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes los que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente (Senado de la República, 2011: 39).

Las senadoras y los senadores consideraron que la introducción de las candidaturas independientes constituía un cambio profundo que no debería alterar la contribución de los partidos políticos a la integración de la representatividad política:

Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.

Más adelante, en diciembre de 2013 y febrero de 2014, se modificó el artículo 116 constitucional para especificar las previsiones que obligatoriamente deben contener las constituciones y leyes de los estados en relación con este tema a fin de garantizar que:

[...] k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

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.

El 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que dedica su Libro Séptimo a las candidaturas independientes para presidente de la República, diputados y senadores del Congreso de la Unión y que en su articulado establece que corresponden a las legislaturas de las entidades federativas aprobar la legislación aplicable a las elecciones locales. El cuadro siguiente muestra el proce-

dimiento general para el registro y la aprobación de las candidaturas independientes.

Etapas que comprende la selección de las candidaturas independientes para elecciones federales

Acción	Descripción	
El INE emite convocatoria	Señala 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.	
Un día después:		
Ciudadanas y ciudadanos expresan su interés	Deberán informarlo al INE por escrito en el formato que éste determine. Candidatos a:	
	Deberán informarlo al INE por escrito en el formato que éste determine. Candidatos a:	
	Presidente =====>>>	Al secretario general del INE
	Senador =====>>>	Al vocal ejecutivo de Junta Local
	Diputado =====>>>	Al vocal ejecutivo de la Junta Distrital
	<ul style="list-style-type: none">• Presentan documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal.• Acreditan su alta ante el Sistema de Administración Tributaria.• Anexan los datos de la cuenta bancaria abierta a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.	
Ciudadanas y ciudadanos obtienen una constancia y adquieren calidad de aspirante.		
Un día después:		
Aspirantes	Inician 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. Los aspirantes contarán con los siguientes días para recabar las firmas de apoyo correspondientes: <ul style="list-style-type: none">• A presidente => 120 días => 1% de la Lista Nominal de Electores en 17 entidades.• A senador => 90 días => 2% de la Lista Nominal en la mitad de los distritos correspondientes.• A diputados => 60 días => 2% de la Lista Nominal en la mitad de las secciones electorales correspondientes.	
	Se financiarán con recursos privados de origen lícito, sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General.	
	La o el aspirante que no entregue el informe de ingresos y egresos, dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como candidata o candidato independiente.	

Acción	Descripción
Consejos General, locales y distritales	Celebran la sesión de registro de candidaturas. Dan a conocer los nombres de las y los candidatos o fórmulas registradas y de aquéllos que no cumplieron con los requisitos.
Candidatos independientes	<ul style="list-style-type: none"> • Tienen 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, y únicamente en la etapa de las campañas electorales. • Obtienen financiamiento público y privado (este último no podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate). • Designan representantes ante los órganos del Instituto. • Solicitan a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados.

Fuente: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014, 23 de mayo): Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf.

1.1. Acceso a los medios y financiamiento

Las candidatas y los candidatos independientes pueden tener acceso a radio y televisión en los tiempos que son reservados al Estado y administrados por el INE. El artículo 41, fracción III, de la Constitución Federal reconoce el derecho de las candidatas y los candidatos independientes a tener acceso a los medios de comunicación en los siguientes términos:

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Como un primer lineamiento, la Constitución señala que, conforme al criterio que distribuye el tiempo disponible, el 70% se repartirá entre los partidos políticos de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediatamente anterior y el 30% restante en partes iguales; de estas últimas «hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto».

En el caso de las entidades federativas, la Constitución prevé que la distribución de los tiempos entre los partidos políticos —incluyendo a los de registro local— y las candidaturas independientes se realizará

de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A del artículo 41 Constitucional, es decir, en los estados se replica el modelo de reparto descrito: 70% proporcional y 30% igualitario.

Los artículos 173 y 184 de la LEGIPE establecen que los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) están facultados para señalar los tiempos que corresponden a cada candidatura en las jornadas electorales locales coincidentes con la federal, y que destinará quince minutos diarios en cada estación y canal a repartir entre los partidos y las candidatas y los candidatos independientes. Asimismo, el artículo 184 dispone que el Comité de Radio y Televisión es la entidad responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión (Lagunes, 2019: 183-222).

Por lo que respecta al financiamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó los siguientes criterios con base en los artículos 389 a 410 de la LEGIPE:

- a) Las modalidades del financiamiento son dos: público y privado.
- b) El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, y no puede rebasar el 10% del tope de gasto para elección de que se trate.
- c) Los candidatos independientes tienen prohibido recibir de cualquier persona física o moral aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas.
- d) Las candidaturas independientes no podrán recibir aportaciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, de las entidades o de los ayuntamientos. Tampoco podrán recibir aportaciones de los partidos políticos, de las organizaciones gremiales, de instituciones internacionales, de las iglesias, de personas que vivan en el extranjero o de empresas mexicanas de carácter mercantil.
- e) Los candidatos independientes no pueden solicitar créditos de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.
- f) Para el manejo de los recursos de campaña debe utilizarse la cuenta bancaria aperturada para este fin. Todas las aportacio-

nes deben realizarse exclusivamente en esta cuenta mediante cheque o transferencia bancaria.

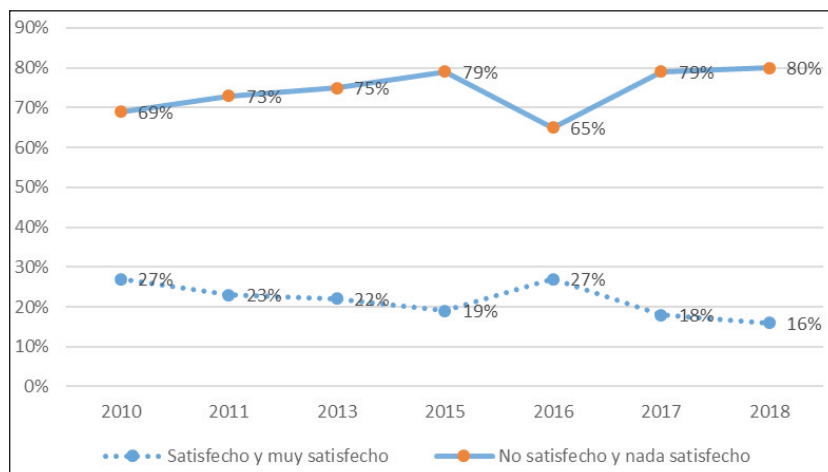
- g) Todo egreso deberá hacerse con cheque nominativo o transferencia electrónica. En el caso de los pagos por las prestaciones de bienes o servicios, el cheque deberá tener la leyenda «para abono en cuenta del beneficiario». Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria junto con la copia del cheque.
- h) Los comprobantes que amparen los egresos deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales, que estarán a disposición de la unidad de fiscalización del INE para su revisión. Dicha documentación deberá cumplir los requisitos exigidos por las disposiciones fiscales aplicables, así como las que establece el Reglamento de Fiscalización del INE.
- i) Las aportaciones de bienes muebles, servicios o de cualquier otra en especie deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente.
- j) En ningún caso las candidatas y los candidatos independientes pueden recibir en propiedad bienes inmuebles para desarrollar las actividades de su candidatura. Tampoco pueden adquirir bienes inmuebles con el financiamiento público o privado que reciban.
- k) Las candidaturas independientes tienen derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. A los efectos de la distribución del financiamiento público y las prerrogativas a los que tienen derecho las candidatas y los candidatos independientes en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.
- l) El monto que correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:
 - Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todos las candidatas y los candidatos independientes al cargo de presidente.

- Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las candidaturas independientes al cargo de senador.
 - Un 33.3% que se distribuirá de manera igualitaria entre todas las candidaturas independientes al cargo de diputado.
- m) Si una sola candidata o un solo candidato independiente obtiene su registro para cualquiera de los cargos, no podrá recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos señalados.
- n) Los candidatos y las candidatas deberán nombrar una persona encargada del manejo de los recursos financieros y administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes de fiscalización.
- o) Las candidaturas independientes deberán reembolsar al Instituto el monto del financiamiento público no erogado.

1.2. Persiste el contexto de desconfianza

De acuerdo con información demoscópica suministrada por el Latinobarómetro, pese a las reformas realizadas en el marco jurídico electoral, en 2018 seguía observándose una tendencia al alza en la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia. Tal como se observa en la gráfica siguiente, entre 2010 y 2015 se registró un crecimiento constante e del porcentaje de la población que se sentía «no satisfecha» y «nada satisfecha» con el funcionamiento del sistema democrático, que pasó del 69% al 79%. En 2018, este segmento comprendía a ocho de cada diez ciudadanas y ciudadanos.

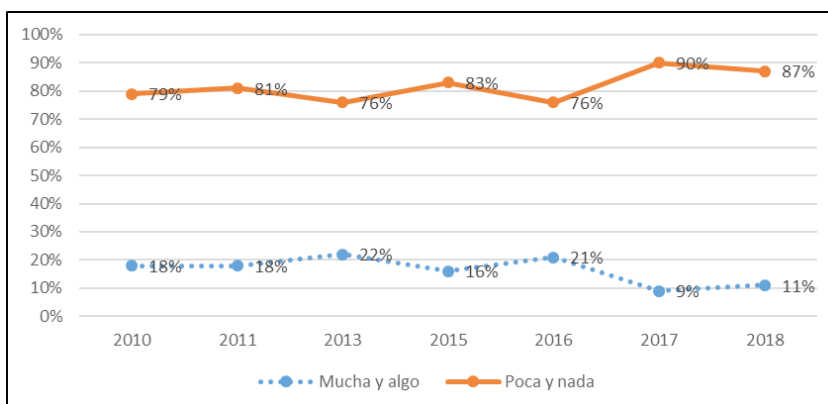
En general, ¿diría usted que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia?



Fuente: Latinobarómetro. Análisis de datos. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Una tendencia similar se observa en la confianza que dice tener la ciudadanía en los partidos políticos. Entre 2010 y 2016 el sector de la población que dice tener «poca» y «nada de confianza» en los partidos osciló entre el 76% y el 83% por ciento. Sin embargo, en el bienio 2017-2018 el porcentaje se ubicó entre 87% y el 90%, los registros más altos de la década.

¿Cuánta confianza tiene usted en los partidos políticos?



Fuente: Latinobarómetro. Análisis de datos. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.

Estos porcentajes pueden tener, al menos, dos lecturas: la primera apunta a que las reformas electorales no han logrado revertir la desconfianza en los partidos y la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, si bien es necesario tomar en consideración que este balance aún no registra el impacto que pudo haber tenido el triunfo abrumador de Andrés Manuel López Obrador en las pasadas elecciones presidenciales.

La segunda lectura reenvía a la ventana de oportunidad que sigue abierta para las candidaturas independientes, dada la desconfianza de la población en los partidos políticos.

2. BALANCE DE RESULTADOS 2015-2018

En esta sección se analizarán los principales resultados de las candidatas y los candidatos independientes medidos en función del número de participantes, los triunfos obtenidos y las expectativas de su futura participación. Se tomarán como base los procesos electorales 2015, 2016 y 2018.

El análisis de los resultados de las elecciones federales de 2018 evidencia que las candidatas y los candidatos independientes no pudieron refrendar ni ampliar los triunfos obtenidos en 2015. Jaime Rodríguez Calderón, que ganó la gubernatura de Nuevo León, obtuvo 5% de la votación en la elección presidencial; Manuel Clouthier, que fue diputado federal en Sinaloa, cosechó el 7% de los votos en la elección para senador; y José Pedro Kumamoto Aguilar, que ganó una elección local, consiguió el 21% del sufragio en su intento frustrado por llegar al Senado.

En el caso de la elección por la presidencia de la República, el comunicador Pedro Ferriz de Con y la dirigente indígena María de Jesús Patricio no lograron reunir las firmas necesarias para acceder al registro. Al decir de algunos analistas, esto demostró que los requisitos exigidos a las candidatas y los candidatos independientes son mucho más complicados y rigurosos que los previstos para cualquier candidato o candidata de partido.

En opinión de Jorge Volpi, esta circunstancia generó que las candidatas y los candidatos provenientes de los partidos políticos tradicionales optaran conscientemente por una medida radical: «[...] permitir

todas las argucias posibles —y eso que aún no se ha documentado el mercado de firmas surgido por su culpa— burlando intencionalmente el sistema y esperando, como tantos delincuentes en México, no ser descubiertos o, aun siéndolo, encontrar las escapatorias jurídicas que garantizan su impunidad» (Volpi, 2018).

Para Denise Dresser, el comportamiento de Armando Ríos Piter y Jaime Rodríguez distorsionaron el sentido de la ruta independiente, «llenándola de lodo, tirando basura por doquier». Esta afirmación se basa en algunos de los resultados dados a conocer por el INE:

Jaime Rodríguez recabó 2,034,403 firmas, pero solo 835,511 fueron válidas, 59% inválidas. Armando Ríos Piter recabó 1,765,599 firmas, pero solo 242,646 fueron válidas, 86% inválidas; Margarita Zavala recabó 1,578,774 firmas, pero solo 870,168 fueron válidas, 45% inválidas. Ellos no llegan a la boleta y ella pasa de refilón, apenas, argumentando irregularidades producidas por un infiltrado a su campaña (Dresser, 2018).

Más allá de estas irregularidades, la analista del periódico *Reforma* considera que estas candidaturas se elaboraron para tergiversar las opciones disponibles en la boleta y con la intención de debilitar a la verdadera oposición.

Jaime Rodríguez, expriista cuya entrada a la contienda fue impulsada desde Los Pinos para dividir el voto opositor. Armando Ríos Piter, experrredista, emulando la misma estrategia. Margarita Zavala, expanista, militante de toda la vida de un partido del cual se salió cuando no le ofrecieron la candidatura presidencial. Con estos incentivos y estos antecedentes, difícil creer que iban a convertirse en un correctivo a partidos que han perdido el rumbo, que han dejado de ser puente, que han privilegiado la lógica patrimonial por encima de la función representativa (Dresser, 2018).

Más adelante, el TEPJF ordenó registrar la candidatura de Jaime Rodríguez con el resultado mencionado líneas arriba. Río Piter no consiguió el registro y Margarita Zavala renunció a continuar en la contienda después del primer debate presidencial.

A pesar de esta circunstancia y de que ningún candidato o candidata independiente logró la victoria en las elecciones federales, en el ámbito local las cosas han sido muy diferentes.

2.1. La importancia de lo local

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el número de ciudadanas y ciudadanos que han optado por las candidaturas independientes como vía de participación política ha crecido constantemente. En 2015 se registraron 118 candidaturas independientes; en 2016, 287; en 2017 lograron su registro 143 y en 2018, 601. Es decir, entre 2015 y 2018 se quintuplicó la cifra.

Candidaturas independientes que compitieron en las elecciones locales y federales de 2015-2018

	Presidencia	Gobernador	Presidente municipal	Diputado federal	Diputado local	Senador	Total
2015		3	70	22	23		118
2016		10	188		89		287
2017		6	100		37		143
2018	2	4	400	37	151	7	601
Total	2	23	758	59	300		1,149

Fuente: Arellano (2015 y 2016) y Lagunes (2018).

En total se identificaron 1,149 candidaturas de este tipo. El 92% de ellas se concentró en elecciones locales (un 66% para presidencias municipales y un 26% para diputados locales). Este dato explica que la gran mayoría de las y los independientes que obtuvieron el triunfo lo hayan logrado en el ámbito municipal.

En efecto, tal como se observa en el cuadro siguiente, 41 candidatas y candidatos independientes ganaron el cargo por el cual contendieron. En concordancia con el creciente número de participantes, también el número de ganadores muestra una tendencia al alza. En 2015 fueron seis; en 2016 once y en 2018 se registraron 21 triunfos. Del total de esos triunfos, el 90% corresponde a presidencias municipales.

Candidaturas independientes que ganaron la elección

	Presidente municipal	Asamblea Constituyente	Diputado federal	Diputado local	Gobernador	Total
2015	3		1	1	1	6
2016	10	1				11
2017	3					3
2018	21					21
Total	37	1	1	1	1	41

Fuente: Base de datos anexa a este artículo.

Por lo que se refiere al perfil y a la competitividad, es destacable que, del total de independientes ganadores, solo dos han sido mujeres. Se trata de Rosa María Aguilar Antonio, que en 2016 ganó la presidencia municipal de Reforma de Pineda, Oaxaca, con el 46% de los votos, y de Dora Belén Sánchez Orozco, que en 2018 ganó la presidencia municipal de Peribán, Michoacán, con el 26%.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el 70% de las y los independientes ganadores lograron su triunfo en elecciones muy disputadas, con rangos de votación a su favor de entre el 19% y el 39%. Un 27% obtuvo su triunfo con rangos de votación de entre el 40% y el 48%. Solamente en dos casos el porcentaje de la candidatura independiente vencedora se ubicó por encima del 62%: Héctor Daniel Aranda Pérez, que en 2018 ganó la presidencia municipal de Tanhuato, Michoacán; y Jorge Alfredo Lozoya Santillán, que en ese mismo año fue reelegido como presidente municipal de Parral, Chihuahua. En su primera elección, Lozoya obtuvo el 48% de los votos. Por cierto, este candidato ha expresado su intención de competir por la gubernatura de su entidad en las próximas elecciones.

Porcentajes de las y los candidatos independientes que ganaron la elección

	Votación Alta (Arriba del 60%)	Votación Media (30-39%)	Votación Baja (19-39%)	Total
2015		3	3	6
2016		4	7	11
2017			3	3
2018	2	4	15	21
Total	2	11	28	41

Fuente: Base de datos anexa a este artículo.

En la mitad del total de candidatas y candidatos independientes que ganaron la elección en la que contendieron se identificó algún antecedente de militancia partidista o de dirección de una organización social. Sin embargo, no parece que esta circunstancia haya reducido o aumentado su competitividad. Al analizar exclusivamente a los ganadores que habían militado previamente en un partido, su distribución entre votación alta, media y baja es la misma que la del total de los ganadores.

3. CONCLUSIONES: CONDICIONES PARA LA COMPETITIVIDAD

La información presentada y analizada en este ensayo permite extraer las siguientes conclusiones:

1. El partido Morena y su candidato a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador, lograron concentrar un gran número de votos, circunstancia que no se había producido en las últimas décadas. Al polarizarse la elección, el crecimiento de los partidos menos competitivos fue más limitado. En alguna medida, ello explica el hecho de que ningún candidato o candidata independiente haya ganado un cargo de elección a nivel federal.
2. Por lo que respecta a la elección presidencial, las candidatas y los candidatos independientes tuvieron serias dificultades para cumplir los requisitos establecidos y para mantenerse en la campaña. Esto denota la insuficiencia del marco jurídico actual para facilitar la concurrencia de estas candidaturas y la des-

ventaja con la que compiten frente a las candidaturas de los partidos.

3. En las elecciones locales los resultados han sido muy diferentes, particularmente en la competencia por las presidencias municipales. En el periodo 2015-2018 ha crecido el número de personas que han competido por esta vía y ha aumentado el número de candidatas y candidatos independientes que han ganado la elección.
4. Esta nueva capacidad de incidencia en el ámbito local tiene lugar en un marco de creciente pulverización y volatilidad de las preferencias partidistas. Los partidos políticos y sus candidatas y candidatos enfrentan escenarios cada vez más competitivos: los triunfos se alcanzan con porcentajes inferiores al 40% e incluso con rangos del 25%.
5. El punto anterior explica, en buena medida, que los triunfos de las candidatas y los candidatos independientes sean obtenidos, en promedio, con porcentajes cercanos al 36%.
6. La excepción a este promedio lo constituyen el empresario Jorge Alfredo Lozoya Santillán, que logró reelegirse como presidente municipal de Parral, Chihuahua, con el 68% de los votos y que, como él mismo ha manifestado, se ha convertido en un candidato natural a la gubernatura en las próximas elecciones. La segunda excepción es Héctor Daniel Aranda Pérez, que ganó la presidencia municipal de Tanhuato, Michoacán, con el 63% de los votos.
7. En general, la existencia de antecedentes partidistas no parece otorgar ventajas competitivas a las candidatas y los candidatos independientes: entre aquellos que previamente militaban en algún partido político el porcentaje con el que triunfaron en las elecciones fue del 37%. En cambio, la experiencia previa o los antecedentes en algún cargo público o de representación parece ser más importante, pues el porcentaje del voto obtenido por este tipo de candidatos fue del 40%.
8. Las normas vigentes en materia de medios de comunicación generan algunas desventajas para las candidatas y los candidatos independiente, dado que las candidaturas partidistas se benefician de los tiempos asignados a su partido.

9. Uno de los factores que parece jugar a favor de las candidaturas independientes es la escasa confianza de la ciudadanía en los partidos políticos. Entre 2016 y 2018 creció 11 puntos —hasta alcanzar el 87%— el porcentaje de la población que dice tener «poca» y «nada» de confianza en ellos.
10. Frente a las grandes campañas que pueden desplegar los partidos, es posible trazar el siguiente esquema básico dirigido a construir una estrategia electoral y mediática acorde con las condiciones de competencia de las candidaturas independientes:
 - Definir y poner en marcha un posicionamiento que las distinga de los partidos políticos.
 - Proyectar una imagen que muestre su experiencia y capacidad para tomar el cargo al cual aspira.
 - Combinar adecuadamente el uso intensivo de redes sociales y la presencia territorial.
 - Utilizar los medios masivos —que no son el entorno más favorable para las candidaturas independientes— para marcar claras diferencias respecto a su principal adversario.
 - Planear y ejecutar campañas austeras —considerando que las candidaturas independientes disponen de unos recursos notablemente inferiores a los de los partidos— que se centren en la figura del candidato o candidata y en el desarrollo de acciones que en verdad reditúen a favor de la causa que impulsan.

Evidentemente, este esquema es preliminar y necesita adaptarse a cada caso y contexto en particular.

ANEXO

Candidaturas independientes que ganaron la elección en la cual participaron (2015-2018)

	Nombre	Sexo	Año	% de votos que ganó	Competitividad*	Entidad federativa	Cargo que ganó	Localidad	Tenía militancia partidista	En caso de militancia
1	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	H	2015	48.8%	Medio	Nuevo León	Gobernador	Nuevo León	Sí	PRI
2	César Adrián Martínez	H	2015	41.7%	Medio	Nuevo León	Presidente municipal	García		
3	José Alberto Méndez Pérez	H	2015	29.3%	Bajo	Guanajuato	Presidente municipal	Comonfort	Sí	PAN
4	Alfonso Martínez	H	2015	27.4%	Bajo	Michoacán	Presidente municipal	Morelia	Sí	PAN
5	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	H	2015	42.5%	Medio	Sinaloa	Diputado federal	Culiacán	Sí	PAN
6	José Pedro Kumamoto Aguilar	H	2015	37.7%	Bajo	Jalisco	Diputado local	Distrito Décimo	No	
7	Héctor Armando Cabada Alvidrez	H	2016	48.41%	Medio	Chihuahua	Presidente municipal	Juárez		
8	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	H	2016	48.39%	Medio	Chihuahua	Presidente municipal	Hidalgo del Parral	No	
9	Rosa María Aguilar Antonio	M	2016	45.65%	Medio	Oaxaca	Presidente municipal	Reforma de Pineda		
10	Héctor de la Torre Valenzuela	H	2016	40.37%	Medio	Tamaulipas	Presidente municipal	Llera		
11	José Luis Gallardo Flores	H	2016	39.63%	Bajo	Tamaulipas	Presidente municipal	Jaumave		
12	Manuel Guzmán Carrasco	H	2016	24.49%	Bajo	Oaxaca	Presidente municipal	Putla de Villa Guerrero		

	Nombre	Sexo	Año	% de votos que ganó	Competitividad*	Entidad federativa	Cargo que ganó	Localidad	Tenía militancia partidista	En caso de militancia
13	Juan Manuel Villalpando Adame	H	2016	27.94%	Bajo	Aguascalientes	Presidente municipal	Cosío		
14	Francisco Javier Hernández Cortés	H	2016	23.99%	Bajo	Hidalgo	Presidente municipal	Tlalnepalapa		
15	Miguel Ángel Sanabria Chávez	H	2016	22.12%	Bajo	Tlaxcala	Presidente municipal	Santa Cruz Tlaxcala		
16	José Esteban Cortés Torres	H	2016	18.66%	Bajo	Tlaxcala	Presidente municipal	Mazatecochco de José María Morelos		
17	Ismael Figueroa Flores	H	2016	1.11%	Bajo	Ciudad de México	Asamblea Constituyente	Ciudad de México		
18	Isaac García Álvarez	H	2017	36.75%	Bajo	Veracruz	Presidente municipal	Coahuilán		
19	Cristian Romero Pérez	H	2017	30.98%	Bajo	Veracruz	Presidente municipal	Tlaxotalpan		
20	Octavio Pérez Garay	H	2017	29.08%	Bajo	Veracruz	Presidente municipal	San Andrés Tuxtla		
21	Miguel Bernardo Treviño de Hoyos	H	2018	46.89%	Medio	Nuevo León	Presidente municipal	San Pedro Garza García	No	
22	Pedro Alonso Casas Quiñones	H	2018	39.43%	Bajo	Nuevo León	Presidente municipal	Ciénega de Flores	No	
23	Carlos Alberto Guevara Garza	H	2018	37.12%	Bajo	Nuevo León	Presidente municipal	García	No	
24	Santana Martínez Peña	H	2018	44.72%	Medio	Nuevo León	Presidente municipal	Mier y Noriégua	No	

	Nombre	Sexo	Año	% de votos que ganó	Competitividad*	Entidad federativa	Cargo que ganó	Localidad	Tenía militancia partidista	En caso de militancia
25	Edgar Oliver Barrera González	H	2018	24.01%	Bajo	Michoacán	Presidente municipal	Queréndaro	No	
26	Héctor Daniel Aranda Pérez	H	2018	62.52%	Alta	Michoacán	Presidente municipal	Tanhuato	Sí	
27	Dora Belén Sánchez Orozco	M	2018	25.98%	Bajo	Michoacán	Presidente municipal	Peribán	Sí	
28	Ruffo Eder Soriano González	H	2018	34.96%	Bajo	Oaxaca	Presidente municipal	San Pedro Tapanatepec	Sí	
29	Manuel Guzmán Carrasco	H	2018	37.80%	Bajo	Oaxaca	Presidente municipal	Putla de Villa Guerrero	No	
30	Javier Meneses Contreras	H	2018	45.59%	Medio	Puebla	Presidente municipal	Domingo Arenas	No	
31	Florencio Galicia Fernández	H	2018	32.72%	Bajo	Puebla	Presidente municipal	Yehualtepec	No	
32	Belam Ledesma Ledesma	H	2018	36.52%	Bajo	Querétaro	Presidente municipal	San Joaquín	Sí	PAN
33	José Antonio Mejía Lira	H	2018	23.40%	Bajo	Querétaro	Presidente municipal	Tequisquiapan	Sí	PRI
34	Oscar Daniel Carrión Calvario	H	2018	39.17%	Bajo	Jalisco	Presidente municipal	Sayula	Sí	PRD
35	Luis René Ruelas Ortega	H	2018	28.84%	Bajo	Jalisco	Presidente municipal	Villa Corona	No	
36	Eugenio de Jesús Jiménez López	H	2018	36.86%	Bajo	Chiapas	Presidente municipal	Tzimol	No	
37	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	H	2018	68.39%	Alta	Chihuahua	Presidente municipal	Hidalgo del Parral	No	

	Nombre	Sexo	Año	% de votos que ganó	Competitividad*	Entidad federativa	Cargo que ganó	Localidad	Tenía militancia partidista	En caso de militancia
38	Celso Nieto Estrada	H	2018	37.73%	Bajo	Morelos	Presidente municipal	Coatlán del Río	No	
39	Adrián Esper Cárdenas	H	2018	36.39%	Bajo	San Luis Potosí	Presidente municipal	Ciudad Valles	No	
40	Eduardo Quiroga Jiménez	H	2018	36.35%	Bajo	Sonora	Presidente municipal	Cananea	Sí	
41	Héctor Manuel de la Torre Valenzuela	H	2018	45.28%	Medio	Tamaulipas	Presidente municipal	Llera	Sí	PAN y Movimiento Ciudadano

* Alta: obtuvo más del 60% de los votos
Media: obtuvo entre el 40 y el 48% de los votos.
Baja: obtuvo entre el 18 y el 39% de los votos.

REFERENCIAS

- Dresser, D. (2018): «Falsos profetas», *Reforma*, 19 de marzo.
- Lagunes López, O. N. (2019): «Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2017-2018 en México. Evolución, casos exitosos y problemáticas» *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(21), 183-222.
- Latinobarómetro. Análisis de datos. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2014, 23 de mayo). Diario Oficial de la Federación. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf.
- Senado de la República (2011, 26 de abril): Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política. *Gaceta Parlamentaria*, 26, p. 22.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015*. Artículos 389 a 410, LGIPE. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/financiamiento>.
- Volpi, J. (2018): «El fiasco», *Reforma*, 24 de marzo.

Desempeño institucional de las candidaturas independientes en México

Fermín Edgardo Rivas Prats¹
Cecilia Álvarez Ocampo²

Resumen

El presente capítulo se sirve del modelo teórico del desempeño institucional para evaluar en las normas el diseño de incentivos y filtros institucionales de las candidaturas independientes a partir de los resultados obtenidos en su funcionamiento. Con base en este enfoque, se busca determinar los límites y los riesgos de la figura analizada.

1. INTRODUCCIÓN

Las candidaturas independientes representan, bien una nueva forma de hacer política, bien una forma nueva de regresar a las viejas prácticas. En la historia política mexicana, el régimen y el sistema político presentan una dependencia de la trayectoria histórica o «dependencia de la senda» (*path dependence*) que vincula nuestros valores, instituciones y prácticas informales —y a nosotros como ciudadanas y ciudadanos— al autoritarismo, la exclusión, el predominio de las élites y los intereses cupulares. También es cierto, sin embargo, que las candidaturas independientes aparecen como una oportunidad para democratizar el sistema de representación política del país, crear instituciones políticas inclusivas para ejercer el derecho de sufragio pasivo y configurar mecanismos eficaces para desactivar la sistemática, consistente y creciente desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas del país. Ante esta disyuntiva, resulta pertinente cuestionarse de qué depende el sesgo final de esta figura en sus resultados.

¹ Asesor en la Ponencia del magistrado Armando Ambriz Hernández del TECDMX.

² Asesora en la Ponencia del magistrado Armando Ambriz Hernández del TECDMX.

Una posible respuesta a nuestro interrogante es que, si el diseño institucional logra presentar la institución de las candidaturas independientes como una figura asequible y justa, estas tienen futuro como mecanismo *pro personae* garante del derecho de sufragio pasivo a partir del cual, por una parte, las ciudadanas y los ciudadanos pueden ser votados para acceder a un cargo público y, por otra, la democracia en México podría evolucionar hacia un sistema de representación democrática sin partidos políticos y con altos niveles de legitimidad. Y a la inversa: si las candidaturas independientes no llegan a tener un diseño de incentivos, filtros y sanciones —es decir, un adecuado diseño institucional— que posibilite su implementación eficaz, la figura analizada puede ser asumida como una nueva institución orientada a fomentar las viejas prácticas de monopolio de la representación a cargo de los partidos políticos tradicionales, de clientelismo y de simulación participativa capitalizable, por ejemplo, por los políticos tránsfugas —también llamados políticos *saltimbanqui* o *chapulines*— que, al separarse de los partidos políticos tradicionales, buscan y encuentran algún mecanismo alternativo de representación que les permita llegar a la curul a cualquier precio.

La estructura condicional de la respuesta arriba presentada evidencia que existen variables intervinientes (contexto causal) que determinan la capacidad de potenciar o adulterar el resultado final (desempeño institucional) de las candidaturas independientes. En todo caso, el contraste que enfrenta el análisis del tema patentiza que en México es necesario, por una parte, tomar una decisión para inclinar la balanza hacia alguno de los dos escenarios recurriendo al análisis de los costos implicados en cada decisión y, por otra, barruntar cuál puede ser la mejor decisión para mejorar el desempeño general del sistema de representación.

En esta línea de análisis, más adelante se expondrán los riesgos, los desafíos y los factores clave que pueden conducir a la figura de las candidaturas independientes al fracaso a menos que se tome la decisión de replantear su diseño institucional para mejorar su desempeño; finalmente, se formulará una propuesta para potenciar su funcionamiento.

2. DESARROLLO

2.1. *El argumento teórico*

La literatura en ciencias sociales ha acreditado la existencia de un vínculo causal entre instituciones abiertas e inclusivas y condiciones plenas de democracia e incluso un desarrollo económico óptimo (Acemoglu y Robinson, 2012). Esta línea teórica explica el desempeño institucional en función del contraste entre instituciones inclusivas *versus* instituciones extractivas y vincula a las primeras con la prosperidad económica y la legitimidad política, y a las segundas con la desigualdad, la pobreza, los monopolios y las instituciones políticas cerradas.

De acuerdo con estos lentes teóricos, «[...] los países pobres lo son porque quienes tienen el poder toman decisiones que crean pobreza. No lo hacen bien, no porque se equivoquen o por su ignorancia, sino por su propósito. Para comprenderlo, tenemos que ir más allá de la economía y el asesoramiento experto sobre lo mejor que se puede hacer y, en su lugar, debemos estudiar cómo se toman realmente las decisiones, quién las toma y por qué estas personas deciden hacer lo que hacen» (Acemoglu y Robinson, 2012: 54).

Según esta perspectiva, las instituciones políticas y económicas inclusivas crean igualdad y prosperidad, pero se enfrentan a férreos círculos viciosos —tradiciones, rutinas formales e informales y valores— que filtran su eficacia y hacen que las instituciones «regresen» a su condición original (*statu quo*); las instituciones son imperfectas cuando los intereses de los nuevos actores políticos se «acompanan» con el viejo *statu quo* y se margina el cambio al favorecer la reproducción de las «viejas» prácticas del poder a través formas «nuevas» y, en una dinámica de simulación, se crea una «simbiosis institucional» que paulatinamente regresa al *statu quo* no deseado (Eggertsson, 2005).

El neoinstitucionalismo explica que el *statu quo* es un círculo vicioso, en la medida en que viene alimentado y nutrido por la tradición y por la historia; vale la pena añadir: desde la fundación de un país hasta el estado actual. Se trata, entonces, de una historia de larga duración que pone en riesgo la transformación lineal de las instituciones a lo largo del tiempo:

Las instituciones suelen cambiar gradualmente y no en forma discontinua. ¿Cómo y por qué cambian incrementalmente y por qué incluso los cambios discontinuos (por ejemplo, la revolución y conquista) no son nunca totalmente discontinuos sino el resultado de restricciones informales en las sociedades? A pesar de que las reglas formales pueden cambiar durante la noche, como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales consagradas en costumbres, tradiciones, códigos de conducta, son mucho más impermeables a las políticas deliberadas. Hay limitaciones culturales que conectar el pasado con el presente y el futuro y nos proporcionan una clave para explicar la trayectoria del cambio histórico (North, 1999: 72).

En este sentido, se propone el trazado de un itinerario hacia la transformación integral de las instituciones con base en lo que se suele llamarse «cambio gradual», que es el avance paulatino consistente en crear pequeñas fracturas en el *statu quo* en una línea de tiempo histórica para propiciar nuevas fracturas hasta conseguir fracturas radicales, sólidas y plenamente justificadas por el contexto político, económico y social. La literatura denomina a este lento proceso «círculos virtuosos» hacia el mejoramiento radical del desempeño o el resultado final de las instituciones políticas y económicas.

Así pues, un cambio gradual es relevante si va acompañado de otro cambio gradual en el mismo sentido hasta conformar una secuencia acumulativa de cambios capaces de transformar y revertir un círculo vicioso y lograr la consolidación de instituciones inclusivas. Y viceversa, puede afirmarse, recurriendo a la expresión popular, que una golondrina no hace primavera; es decir, que un cambio gradual por sí solo no es suficiente para generar un cambio eficaz ni eficiente.

En contraste con nuestra pregunta y respuesta iniciales, es posible argumentar que las candidaturas independientes en México no pueden, por sí mismas, presentarse ante la ciudadanía como una alternativa consolidada, entre otras razones porque dialogan con un sistema electoral mixto que pondera el papel de los partidos políticos.

La literatura reconoce que las candidaturas ciudadanas «[...] normalmente obtienen mejores resultados en distritos uninominales y en distritos plurinominales chicos, que en los distritos plurinominales

grandes» (EJE, 2019) y esto es así en razón de que «[...] en el sistema de representación proporcional los electores votan por partidos, mientras que en el sistema mayoritario votan por candidatos» (ACE Project, 2013: 9 y 85; EP, 2013: 9). Con todo en México, el inciso b) del artículo 361.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) dispone: «Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a Candidatos Independientes por el principio de representación proporcional».

Esto significa que, si bien el legislador adicionó en 2012 a la Constitución mexicana la figura de candidaturas independientes, condicionó el funcionamiento de la figura a un esquema de representación uninominal pura y, en consecuencia, privó a las candidaturas independientes —pero no a los partidos políticos— del beneficio de contar con curules plurinominales, lo que representa una diferencia crucial y un filtro institucional que merma los resultados de las candidaturas ciudadanas en comparación con los partidos políticos tradicionales.

El contrasentido conceptual es que las candidatas y los candidatos independientes «[...] no pertenecen a un partido político, su registro y alcance político se basa en el apoyo que tienen entre la ciudadanía» (EJE, 2019). Este tipo de candidaturas conforman una institución que permite la postulación de una persona para ser titular de un cargo electivo cumpliendo una serie de requisitos que pueden limitarse a los sujetos legitimados para presentar la candidatura o ser más complejos. Los requisitos para el registro de un candidato o una candidata independiente son variables y dependen de la entidad federativa de que se trate y del orden de gobierno al que aspiren.

Hasta hoy, una palanca institucional exitosa para crear un círculo virtuoso a favor de la figura de las candidaturas independientes ha sido la judicialización de los resultados electorales. En consecuencia, el Poder Judicial ha sido la nueva arena a la que se han desplazado las controversias electorales. Es el caso de la impugnación de los resultados electorales de 2015 en Nuevo León, México, por Teresa Martínez Galván, candidata independiente a presidenta del municipio de San Pedro Garza García. Al cierre de la elección, Martínez Galván quedó en la segunda posición, pero el instituto electoral solo surtió espacios de representación proporcional (RP) a los partidos políticos

colocados en tercer y cuarto lugar. Tras la impugnación, el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León:

[...] resolvió no modificar la asignación de regidurías. Ante tal decisión, Canavati impugnó en la Sala Regional de Monterrey del TEPJE, quien resolvió inaplicar los artículos de la ley electoral del estado que prohíben la postulación de los candidatos independientes como regidores por el principio de RP, y modificar la asignación de regidurías por este principio (SM-JDC-535/2015) (EJE, 2019).

En esta decisión *pro personae*, la Sala Regional en cita:

[...] señaló que negar a los candidatos independientes competir por regidurías de RP (SM-JDC-535/2015): *i*) viola el derecho a ser votado al excluir, indebidamente, a los candidatos independientes de la posibilidad para acceder a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los partidos políticos; *ii*) vulnera el carácter igualitario del voto, ya que se restringe la eficacia del voto de los ciudadanos que se manifiestan a favor de una candidatura; *iii*) contraviene las finalidades del principio de representación proporcional pues impiden que una fuerza electoral minoritaria con un porcentaje relevante de la votación ciudadana cuente con representantes en los ayuntamientos, y *iiii*) genera una distribución de cargos que no refleja proporcionalmente los votos recibidos en las urnas (EJE, 2019).

Vale la pena señalar que esta palanca judicial tuvo plena eficacia gracias a una palanca previa: el principio constitucional *pro personae*, que fue incorporado en la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 10 de junio de 2011. Dicho principio puede ser caracterizado como una novedad en la interpretación constitucional, ya que señala que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, deberán interpretar las normas de tal forma que se favorezca la protección más amplia a las personas. Por otro lado, este principio permite ampliar las metodologías para la interpretación de los derechos humanos.

No obstante, la literatura señala que existe una retroalimentación (*feedback*) entre círculos virtuosos y círculos viciosos en busca de una homeostasis institucional. En el ámbito de aplicación del principio *pro personae*, se destaca que, pese a las novedades y la bondad que este representa, al resolver la contradicción de tesis 293/2011 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), declaró la prevalencia de la supremacía constitucional sobre el principio

pro personae, toda vez que señaló que, cuando existan restricciones a los derechos humanos, deberá recurrirse a lo que disponga la Constitución. Lo que hace endeble esta determinación es que rompe con los parámetros internacionales contemporáneos relativos a la protección plena de los derechos humanos, ya que la lógica del principio *pro personae* corre en sentido contrario y establece como prioridad brindar la mayor protección a las personas en el momento de aplicar las normas.

2.2. El argumento histórico

Por una parte, es cierto que «[...] el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos puede ser considerado por algunos inconstitucional, debido a que contraría el derecho de participación política y de acceso a cargos públicos de elección popular al condicionar la posibilidad de acceder a un cargo al hecho de haber sido propuesto por un instituto político debidamente inscrito» (Mora, 2006: 8). Por otra parte, también es cierto que una constante en la historia de la institución de las candidaturas independientes es lo que aquí llamaremos «defecto normativo», que consiste en que el *statu quo* concede un reconocimiento legal de las demandas ciudadanas, pero sin una plasmación constitucional que las dote de plena eficacia.

Destaca, en este sentido, la aprobación original en 2009 y el hito que constituye la reforma constitucional de 2014 relativa a la figura aquí analizada en materia de espacios de RP.

Esquemáticamente, la literatura identifica cuatro etapas en la historia de las candidaturas independientes, a saber:

1. Uso común de candidaturas ciudadanas. Comprende los primeros años posteriores a la Independencia de México hasta la promulgación de la Ley Electoral de 1911.
2. Reconocimiento institucional de las candidaturas independientes. Comprende el periodo desde la promulgación de la Ley Electoral de 1911 hasta 1946.
3. Rechazo a las candidaturas independientes. Comprende el periodo desde 1946 hasta el año 2011.
4. Reconocimiento constitucional y legal de las candidaturas independientes. Comprende el periodo desde la reforma de 2012 a la fecha (EJE, 2019).

Lo que sostenemos en este apartado histórico es que el defecto normativo tiene como resultado el mantenimiento del *statu quo* y, como corolario lógico, la merma de la eficacia funcional de la figura de candidaturas independientes. Por otra parte, también se sostenemos que el defecto normativo es compatible con el principio de supremacía constitucional esgrimido por la SCJN y descrito líneas arriba. [Para apoyar una y otra afirmación se analizará, a guisa de evidencia histórica, un caso correspondiente a tres de los cuatro periodos históricos señalados.

El primer caso es el de la Ley Electoral de 1911. Hoy sabemos que este instrumento reconoció por primera vez las candidaturas independientes y su derecho a participar en las elecciones en condiciones de igualdad frente a los partidos políticos (2019), y que en 1916 se les reconoció el derecho de nombrar representantes y de hacer observaciones al padrón electoral, previsiones que se mantuvieron hasta 1946 (2019), pero en ninguno de los dos escenarios se hizo referencia alguna a su reconocimiento constitucional.

Tal vez por esta razón en 1946 las candidaturas independientes fueron rechazadas por la vía legal, no constitucional. En efecto, «[...] la Ley Electoral de 1946, promulgada por Manuel Ávila Camacho, en su artículo 60, puso fin al reconocimiento y regulación de las candidaturas independientes, limitando exclusivamente a los partidos políticos el derecho a registrar candidaturas para acceder a los cargos de elección popular» (Hernández, 2012: 20-25), pero, de nuevo, sin ninguna referencia constitucional al respecto.

Si se toma en consideración que el derecho de sufragio tiene dos dimensiones interrelacionadas —el voto activo, que es el derecho a elegir, y el voto pasivo, que es el derecho a postularse en una elección y a ser elegido (Hernández, 2012: 18)—, cabe señalar que, en México, el voto activo quedó protegido por el texto constitucional, mientras que el voto pasivo fue constreñido y limitado a la regulación legislativa.

Tres ejemplos históricos del cerco legal de las candidaturas independientes en este periodo pueden ilustrar el hecho de que la prohibición de las candidaturas ciudadanas contravenía las demandas (y los derechos humanos) de la ciudadanía.

En efecto, «[...] en las elecciones de 1958 y 1976 el Partido Comunista Mexicano (PCM), que no contaba con registro legal, decidió postular de manera simbólica como candidatos sin registro a la presidencia de la República a Miguel Mendoza López y a Valentín Campa, respectivamente» (Becerra, 2014: 206-207). Y entre 1964 y 1976 «[...] nuevamente una organización ciudadana sin registro como partido, el Frente Electoral del Pueblo, decidió presentar como candidato presidencial sin registro a un dirigente campesino llamado Ramón Danzós Palomino» (*Ibidem*: 206-207). En todos estos casos, las candidaturas quedaron sin efecto, dada la prohibición legal de las candidaturas independientes, si bien, en términos históricos, pueden ser consideradas como las formas más acabadas, informadas y firmes del disenso, la participación y la protesta social.

El tercer caso tuvo lugar en 2007, durante el Gobierno del presidente Calderón. Tras el triunfo de un candidato independiente en Yucatán, el Gobierno federal reaccionó con un bloqueo constitucional. En efecto:

Ese mismo año, una reforma constitucional en materia electoral frenó abruptamente su avance, al regular en el artículo 116 de la CPEUM la obligación consistente en que tanto las leyes electorales locales como las constituciones locales establecieran que los partidos políticos tenían reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, situación que eliminó a los estados la posibilidad de contemplar dicha figura en sus legislaciones (EJE, 2019).

A pesar de que esta prohibición no fue adicionada al artículo 41 constitucional, la reforma electoral de 2007 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales mantuvo la redacción del artículo 218, que disponía: «Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular». Por esta razón, continuó el rechazo al reconocimiento y la implementación de la figura (Becerra, 2014: 210).

Finalmente, la misma tendencia se observa respecto a las candidaturas de RP en la reforma de 2012. Por una parte, en el apartado II del artículo 35, sobre los derechos de la ciudadanía esta reforma establece las siguientes adiciones:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I [...]

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten **su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación** (EJE, 2019) (Énfasis de los autores).

Sin embargo, la literatura hace hincapié en el papel que ha desempeñado el inciso b) del artículo 361.1 de la LEGIPE, en razón de que «[...] aunque la Constitución no restringe la participación de los candidatos independientes por la vía de representación proporcional (RP), la LEGIPE establece que solamente pueden competir por cargos de elección por el principio de mayoría relativa (LEGIPE, artículo 362.1, inciso b). Todas las entidades federativas adoptaron este criterio, por lo que ningún estado permite el registro de candidatos independientes a diputados locales por la vía de RP» (EJE, 2019).

La LEGIPE es, en este sentido, un ordenamiento de suma relevancia en el marco jurídico de las candidaturas independientes, toda vez que regula los derechos, las obligaciones, las prerrogativas, los plazos, los requisitos y, en su caso, el cómputo de votación de las candidaturas.

Por su parte, los casos históricos analizados muestran que la eficacia y el desempeño institucional de la figura de las candidaturas independientes se redujeron por la vía del defecto normativo, socavando así el papel de la ciudadanía independiente y reforzando el de los partidos políticos tradicionales.

Ahora bien, durante el proceso electoral de 2017-2018 pudo percibirse claramente el descontento generalizado de la ciudadanía con la actuación de los partidos políticos, principalmente durante la gestión de las últimas administraciones. En este clima de desafección ciudadana hacia los partidos tradicionales, las candidaturas independientes fueron presentadas como una alternativa plausible. Vale la pena, sin embargo, destacar que los dos únicos candidatos presidenciales que obtuvieron su registro fueron Margarita Zavala, esposa del expresidente Felipe Calderón Hinojosa,

y Jaime Rodríguez Calderón «el Bronco», aspirante con un largo expediente partidista.

La siguiente tabla muestra los vínculos de la figura analizada en este trabajo con intereses, o bien partidistas, o bien empresariales, desde 2004 hasta 2012:

Año	Ciudadano	Elección	Partido político	Empresario
2004	José Hernández Mendoza y León Ignacio Ruiz Ponce	Autoridades municipales en Veracruz	No	No
2005	Jorge Castañeda Gutman	Presidente de la República	Sí	NA
2006	Víctor González Torres y Jorge Castañeda Gutman	Presidente de la República	Sí	Sí
2007	Adonay Avilés Sierra	Presidente Municipal de Yobain, Yucatán	Sí	NA
2008	José Fernando Cristobal Mendoza Espino	Diputado Local en Quintana Roo	No	No
2009	Elisa de Anda Madrazo y Parménides Ortiz Cano	Diputados Federales	No	No
2012	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	Presidente de la República	Sí	NA
2012	Rafael Acosta Ángeles, alias <i>Juanito</i>	Presidente de la República	Sí	NA

Fuente: Elaboración propia con base en EJE (2019).

2.3. El diseño de filtros e incentivos en favor de políticos transfugas, fenómeno denominado «chapulinismo», así como la primacía de los partidos políticos tradicionales

Este apartado pretende acreditar el *statu quo* al que se enfrenta la figura de las candidaturas independientes como una resistencia natural de los partidos políticos que ha consistido en elevar las barreras de entrada a las ciudadanas y los ciudadanos «comunes y corrientes» para desincentivar su uso. Se trata de una estrategia típica de las prácticas monopólicas en el ámbito de la economía que, aplicada a la figura analizada, ha provocado un efecto contra-productivo o no deseado: poner las candidaturas independientes al servicio de políticos tránsfugas de herencia, impronta y mentalidad profundamente partidista.

El artículo 371.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) establece los requisitos que deben ser cumplidos para contender a la presidencia de la República, las senadurías y las diputaciones. En primer lugar, el porcentaje de apoyo ha de «[...] 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». En segundo lugar, ese mismo numeral y subíndice prevé el criterio de distribución territorial en estos términos: «[...] y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas». Ambos criterios, el numérico y el de dispersión del voto, se replican en los supuestos para candidatos independientes a senadores (artículo 371.2) y diputados federales de mayoría relativa (artículo 371.3).

En ese sentido, y atendiendo a los temas centrales analizados en la LEGIPE, se percibe que «[...] el ordenamiento secundario no salvaguarda la equidad del candidato independiente; pues, las reglas de registro, financiamiento, acceso a los tiempos de radio y televisión y, fiscalización, entre otras, son excesivas» (García, 2018). Y es que resulta claro que las candidatas y los candidatos independientes que pueden alcanzar con mayor holgura los requisitos numéricos y de dispersión espacial son aquellos que ya cuentan con una estructura territorial previa como la de las candidatas y los candidatos tránsfugas o los empresarios con simpatía política.

3. CONCLUSIONES

Las candidaturas independientes en México atraviesan el sinuoso camino de la retroalimentación entre círculos viciosos y virtuosos. El resultado es que el diseño normativo favorece a los partidos políticos, ya que el texto constitucional aún no ha reconocido, o bien el goce y disfrute de espacios de RP a favor de las candidaturas ciudadanas como criterio análogo a las prebendas de los partidos políticos tradicionales, o bien la eliminación, válida para todo el sistema electoral, de la figura de representación proporcional, escenario institucional que también achataría la desproporcional ventaja con la que cuentan

los partidos políticos tradicionales y propiciaría condiciones de mayor equidad y justicia.

Existe una tensión vigente entre el principio de supremacía constitucional —que históricamente —pero también en la actualidad— ha sido la base para minar sistemáticamente la eficacia de las candidaturas independientes— y el principio *pro personae*, en virtud del cual el Estado mexicano está obligado a interpretar las normas de forma que garanticen de la manera más amplia —o que restrinjan en la menor medida posible— los derechos humanos en beneficio de las personas. Esta tensión se reproduce en el choque entre lo que aquí se ha llamado «defecto normativo» y las batallas aisladas ganadas en la arena judicial, razón por la cual es necesario imprimir sentido y dirección a las candidaturas independientes en México y adoptar las decisiones —y asumir los costos— que ello requiera.

Un análisis de filtros e incentivos evidencia que el diseño normativo de las candidaturas ciudadanas favorece la postulación de expolíticos o de empresarios con recursos y capacidad territorial instalada. Un ejemplo de ello es el caso del titular de las farmacias SIMI. Una explicación probable de este fenómeno es que los partidos políticos han echado mano de estrategias monopólicas en el diseño de las barreras de entrada a las candidaturas independientes. En los hechos, sin embargo, han creado un efecto no deseado de empoderamiento de políticos tráfugas y grupos de interés que claramente constituye una adulteración de la figura y su conversión en lo contrario a un dispositivo favorecedor de la participación ciudadana.

Para replantear el diseño institucional de las candidaturas independientes es necesario analizar el flujo del proceso de las mismas a la luz de los hallazgos del profesor de la Universidad de Nueva York Bertrand Manin (2006). En efecto, si aplicamos los criterios del sorteo al proceso de selección de candidatas y candidatos, se despolitiza el proceso, se «libera» a las ciudadanas y los ciudadanos de la carga de probar su apoyo y se le concede al candidato la presunción de lo que este debe probar, a saber, que es apto para este proceso. En el siguiente cuadro comparado se muestra el contraste sugerido:

Texto vigente LEGIPE	Proceso de insaculación y sorteo (Manin, 2006)
<p>Artículo 366.</p> <p>1. Para los efectos de esta Ley, el proceso de selección de los candidatos independientes comprende las etapas siguientes:</p> <p>a) De la convocatoria;</p> <p>b) De los actos previos al registro de candidatos independientes;</p> <p>c) De la obtención del apoyo ciudadano, y</p> <p>d) Del registro de candidatos independientes.</p>	<p>1. Definición exhaustiva de criterios de filtrado.</p> <p>2. Convocatoria.</p> <p>3. Preselección de candidatos con calidad suficiente.</p> <p>4. Entrevista.</p> <p>5. Resultado final de los más aptos.</p> <p>6. Insaculación de candidatos aptos.</p>

Este rediseño del proceso de selección de candidatos y candidatas daría mayor legitimidad a las candidaturas independientes, permitiría filtrar a los políticos tráfugas y los grupos de interés y, en contraparte, potenciaría las plataformas políticas de los aspirantes.

A fin de dotar de operatividad y eficacia al mecanismo del sorteo vinculándolo al proceso de selección de candidaturas independientes, la propuesta de rediseño consiste en modificar los requisitos exigidos al ciudadano para ser candidato independiente, así como eliminar el grado de adhesión ciudadana y de dispersión territorial de dicho apoyo, dado que esos requisitos parecen asequibles de manera prioritaria para expolíticos que poseen amplio conocimiento y base territorial ciudadana en el territorio, pero vinculada a los trabajos de algún partido político. En lugar de ello, proponemos establecer una convocatoria con requisitos asequibles al ciudadano común, pero con efectos relevantes en la ponderación de la consecución del bien común en la toma de decisiones legislativas en favor del votante y de los distritos. Un ejemplo de este tipo de requisitos es que el candidato demuestre neutralidad política, experiencia y conocimientos en el campo de las políticas públicas y los procedimientos parlamentarios más representativos, acredite su probidad, prestigio y reconocimiento público y, finalmente, presente adhesiones de organismos de la sociedad civil e instituciones académicas que respalden su candidatura.

Tras la convocatoria, los aspirantes pasarían filtros de verificación de méritos y de cotejo de documentos originales. Finalmente, un comité de selección de los propios institutos electorales locales realiza-

rían entrevistas a los aspirantes. Solo serían tomadas en consideración las mejores puntuaciones y, en un rango de evaluación determinado por la autoridad, el número de aspirantes que cumplan *todos* los requisitos serán insaculados públicamente y se determinarán el número estricto de candidatos seleccionados.

Cuidando estos filtros se eliminaría la participación de los políticos profesionales confundidos en la integración de candidaturas independientes y, por otra parte, se seleccionaría a ciudadanas y ciudadanos con méritos suficientes para la designación de una candidatura independiente. El objetivo prioritario sería que resultado de este proceso es pudiera incidir positivamente en la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones políticas.

Para obtener resultados diferentes de las candidaturas independientes o ciudadanas es necesario cambiar el proceso de selección de candidatas y candidatos con base en las reglas del sorteo. Ello reposicionará el papel que desempeñan las candidaturas independientes en México.

Existe aún un escenario por explorar que consiste en combinar un diseño institucional óptimo de las candidaturas independientes y la reelección legislativa. La puesta en marcha de esta combinación podría dar inicio a un círculo virtuoso en la representación política de México en el que el ciudadano común y los distritos sean los que establezcan la agenda de prioridades públicas y las instituciones sean sensibles a la demanda ciudadana. Sin duda, este sistema favorecería la construcción y la participación de la ciudadanía y nos acercaría a los modelos de democracia abierta que gozan de altos niveles de legitimidad social.

REFERENCIAS

- ACE Project. Electoral Knowledge Network (2013): *Encyclopaedia: Parties and Candidates*. Disponible en: <http://aceproject.org/ace-en/pdf/pc/view>.
- Acemoglu, D. y J.A. Robinson (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Zalla: Deusto ediciones.
- Becerra, P. (2014): «Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana», en K. Gilas y E. Medina Torres (eds.). *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*, México: Tirant lo Blanch.

- Campos, S. (2014): Las candidaturas independientes en México. *Revista Derecho del Estado*, julio-diciembre. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337632740003>.
- Castañeda J. (2016): *Solo así: por una agenda ciudadana independiente*, México: Debate.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917, 5 de febrero): *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017, 30 de enero): *Diario Oficial de la Federación*, México: Ciudad de México.
- Eggertsson T. (2005). *Impertect Institutions Possibilities & Limits of Reform*. United States of America: The University Michigan Press.
- Estrada, E. (2008, septiembre-octubre). Candidaturas independientes. *El Cotidiano*. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32511865010>
- European Parliament (2013): *Independent candidates in national and European elections, Policy Department Citizens Rights and Constitutional Affairs*. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOL-AFCO_ET\(2013\)493008_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493008/IPOL-AFCO_ET(2013)493008_EN.pdf).
- García Morales, G.J. (2018): «Candidaturas Independientes», en A. Hernández Cruz (coord.), *La Reforma Político Electoral*, México: Tirant lo Blanch.
- Gil, E. (2013): *Los poderes opacos: austeridad y resistencia*, Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández, A. (2018): *La Reforma Político-Electoral*, México. Tirant lo Blanch.
- Hernández Olmos, M. (2012): *La importancia de las candidaturas independientes*, México: TEPJF.
- Lagunes, O. Y P. E. Arellanes (2016): «Las candidaturas independientes en las elecciones de 2015 en México. Límites legales, éxitos electorales y participación ciudadana», *Tia-Melaua. Revista de Ciencias Sociales*, 10(4), 60-86.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014, 23 de mayo): *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (1996, 22 de noviembre): *Diario Oficial de la Federación*, México.
- Manin, B. (2006): *Los principios del gobierno representativo*, Madrid: Alianza Editorial.
- Mercado, M. (2018): *La Ciudad de México y su esquema electoral*, México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
- Mora, P. (2006): «Ruptura del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a cargos municipales de elección popular», *Revista de Derecho Electoral*, 2, 1-14.

- North, D. C. (1999): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial. (2019): *Curso de Regulación de las Candidaturas Independientes en México*. Unidad 1. Disponible en: <http://campusvirtual.te.gob.mx/Cursos/mod/book/view.php?id=4717&chapterid=2532>.

Candidaturas independientes y representación proporcional: hacia una reformulación posible

Arturo Ramos Sobarzo¹

1. INTRODUCCIÓN

Las candidaturas independientes han sido un verdadero experimento en el sistema electoral mexicano. En efecto, desde su implementación en la democracia con alcances nacionales a partir del 9 de agosto de 2012 —hay que recordar que varias entidades federativas como Yucatán, Sonora o Tlaxcala habían ensayado con ellas— se ha normalizado la figura no solo como una vía de participación política, sino también como una opción del electorado.

Las candidaturas independientes o sin partido han irrumpido en el sistema electoral mexicano con fuerza, a pesar de que no siempre han conseguido todos los triunfos electorales. Uno de los aspectos reseñables de la reflexión sobre su impacto en nuestra democracia es que, si bien en un principio el debate se enfocaba en su viabilidad, actualmente la discusión se centra en el análisis de la constitucionalidad de los requisitos exigidos a las personas que aspiran a contender en los procesos electorales como candidatas y candidatos independientes. Así, la controversia gira en torno a cuestiones tales como el porcentaje de firmas, la forma de recabar los apoyos ciudadanos, el uso de la tecnología, el debido proceso o el derecho de audiencia.

Hay, no obstante, un tema de discusión paralelo y de naturaleza distinta: la participación de las candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional. Este trabajo versa, precisamente, sobre la pertinencia de su participación en la asignación bajo este sistema. Hasta ahora, ello no ha posible más que por vía judicial

¹ Profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF y profesor de Derecho Electoral en la Escuela Libre de Derecho.

—y en el ámbito de los ayuntamientos—. El presente texto pretende reseñar algunas propuestas en torno a la viabilidad de dichas candidaturas en aras de la consecución del principal objetivo de los sistemas proporcionales: lograr la mayor representatividad posible.

2. MODELOS DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES A PARTIR DE SU CONTEXTO CONSTITUCIONAL

Antes de iniciar el análisis del tema central de estas páginas, es necesario presentar un esquema general de las diferentes variantes de las candidaturas independientes que pueden ser identificadas a partir de la lectura del texto constitucional. Esta cuestión cobra relevancia a la luz del canon establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el importante caso *Castañeda Gutman vs. México*, estándar según el cual desde el punto de vista convencional no existe un derecho de acceso a ese tipo de candidatura, sino que su previsión legal queda en manos de la decisión de cada país de acuerdo con su historia y sus propias particularidades (Corte Interamericana, 2008)².

La decisión de nuestro país de incluir a las candidaturas independientes tanto a nivel federal como local otorgó a la figura una connotación de alcances verdaderamente nacionales, puesto que dio uniformidad a la previsión en términos genéricos³.

² En ese sentido, cabe subrayar que la condena a México por parte de la Corte Interamericana en el caso *Castañeda* derivó del hecho de que entonces no se preveía un medio procesal para cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales. Hay que recordar que el juicio para la protección de derechos político-electorales del ciudadano (JDC) no podía ser una vía idónea porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la contradicción 2/2000 que la única vía para plantear la constitucionalidad o no de leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad. Posteriormente, la reforma constitucional electoral de 2007 estableció de forma explícita la facultad de inaplicación a favor de las Salas (Superior y Regionales) del TEPJE, con lo cual se cumplía el canon marcado por la Corte Interamericana.

³ Esto último es así porque, invariablemente, la Suprema Corte ha afirmado que las Legislaturas de las entidades federativas tienen un amplio margen de confi-

En ese sentido, considerando la doctrina del margen de apreciación nacional, podríamos concluir que, en el caso de México, la candidatura independiente sí tiene las características de un derecho y puede ser entendida como un desdoble del derecho de participación política, puesto que su reconocimiento en el artículo 35 constitucional le otorga esa condición. Cabe señalar que esta cuestión es relevante a efectos de nuestro tema si se tiene en cuenta que, a pesar de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya determinado la constitucionalidad de la no inclusión de las y los independientes en el sistema de representación proporcional, ello no ha sido un obstáculo para que la Sala Superior del TEPJF considerara su viabilidad a partir del derecho de sufragio activo de la ciudadanía antes que desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de las candidatas y los candidatos.

Los países pueden asumir los siguientes esquemas constitucionales sobre las candidaturas independientes

2.1. Indiferencia constitucional

Hemos denominado así a este modelo porque, como su propio nombre indica, en él la constitución no prevé ni rechaza a las candidaturas independientes. Se trata, pues, de una constitución indiferente, dado que no dice nada al respecto.

Este supuesto es el más problemático porque genera muchas dudas sobre la forma en que podría abordarse la articulación de la figura, cuestión que subyacía a los diferentes casos que se presentaron en los primeros años de este siglo⁴.

2.2. Previsión constitucional

Este modelo es el opuesto al anterior, pues en él la constitución es clara al determinar el estatus de las candidaturas ciudadanas. Ahora bien, la previsión constitucional puede adoptar dos formas:

guración respecto a la regulación de las candidaturas ciudadanas. Uno de los primeros precedentes de esta tesis fue la acción de inconstitucionalidad 50/2012.

⁴ Un ejemplo es el SUP-JDC-31/2001.

2.2.1. Con regulación legal

Como su nombre indica, además de la explícita previsión constitucional, el sistema jurídico correspondiente contiene una legislación que regula la participación a través de las candidaturas independientes.

2.2.2. Sin regulación legal

En contraposición a la anterior, en esta modalidad hay una previsión constitucional, pero no existe el esquema legal correspondiente. Nuevamente, esta manera de concebir la participación política en general —y las candidaturas independientes en particular— provoca problemas notables.

Una vez expuestos los modelos, resulta más fácil realizar una breve reflexión sobre las posibilidades de las candidaturas ciudadanas bajo el sistema de representación proporcional, puesto que muchos de los problemas generados surgen precisamente por la falta de previsión legal específica que dote de claridad y certeza a la cuestión.

3. EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

El sistema de representación proporcional constituye una respuesta para encauzar los problemas que genera el sistema de mayoría relativa. En efecto, el principal defecto de los sistemas mayoritarios es que dejan de lado la representatividad de los partidos políticos que no alcanzan el primer lugar, aunque hayan obtenido resultados relevantes.

En términos generales, los sistemas electorales tienen por objeto convertir los votos y las preferencias electorales en curules (Nohlen, 2015: 19). Particularmente, los sistemas de representación proporcional buscan establecer algún tipo de proporcionalidad en el proceso de transformación de votos en curules, de ahí la necesidad de que exista algún tipo de relación entre ambas variables (Sartori, 2003: 16).

Es necesario considerar esto para abordar el análisis de las posibilidades de las candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional.

4. MODELOS DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De acuerdo con algunos estudios recientes, hay tres grandes tipos, familias o modelos de participación de las candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional (Martínez, 2019: 29). Cabe señalar que todos coinciden en que esta posibilidad no es viable, si bien esta idea aparece modulada de forma diferente en cada uno de ellos.

4.1. *Régimen prohibitivo*

En este esquema, las legislaciones de las entidades federativas contienen una norma que prohíbe expresamente la posibilidad de que los independientes participen en el sistema proporcional.

Los estados en los que rige este esquema son los siguientes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas (SUP-JDC-31/2001).

4.2. *Régimen indiferente-omiso*

Esta denominación hace referencia a aquellas legislaciones de las entidades federativas en las que no hay una norma prohibitiva como la del esquema anterior; sin embargo, el efecto de la regulación es similar al deducir, entre otros votos, los recibidos por las candidaturas independientes para la asignación de representación proporcional.

Sostenemos que el efecto es el mismo porque, a fin de cuentas, las candidaturas independientes no participan en la asignación de curules o escaños por representación proporcional. Este es el esquema vigente en Ciudad de México, Colima, Nayarit, Oaxaca y Querétaro.

4.3. Asignación exclusiva a partidos políticos

En este esquema, la legislación no prohíbe que las candidaturas independientes participen ni excluye la votación recibida por aquellas en el desarrollo de la fórmula de asignación; sin embargo, establece que los partidos políticos acceden a los escaños por el sistema proporcional. Cabe señalar que la regulación no habla de exclusividad: simplemente, omite cualquier referencia a las candidaturas independientes, como si no existieran (SUP-JDC-31/2001). Este esquema está vigente en Nuevo León.

Cabe, en síntesis, concluir que actualmente no resulta posible que las candidaturas independientes participen en el sistema de representación proporcional si se trata de la elección de diputaciones locales o legisladores federales.

5. INDEPENDIENTES EN CARGOS DE AYUNTAMIENTOS. LA POSIBILIDAD JUDICIAL

Como muchas otras figuras del Derecho electoral, el desarrollo de las candidaturas independientes ha sido el resultado de una afortunada combinación de actuaciones legislativas y judiciales caracterizadas por su audacia que, en la mayoría de los casos, han sido positivas, dado que han propiciado ciertos cambios que han reforzado nuestra democracia.

Ello es patente en cuestiones como el recuento de votos, el procedimiento especial sancionador, el Derecho sancionador electoral, por mencionar solo algunas. Eso mismo acontece respecto a las candidaturas independientes.

En efecto, la vía judicial ha sido el cauce a través del cual las candidaturas independientes han logrado tener cabida la en representación proporcional de los ayuntamientos. Así lo determinó la jurisprudencia electoral 4/2016:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. «De la interpretación de los artículos 1, 35, fracción II, 41, Base I, 115, fracción VIII y 116, de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 146, 191, 199, 270 y 272, de la Ley Electoral para el estado de Nuevo León, se advierte que las planillas de candidatos conformadas para participar en la elección de miembros de los ayuntamientos, postuladas por partidos políticos, así como las integradas por candidatos **independientes**, deben reunir los mismos requisitos, con lo cual participan en igualdad de condiciones. En ese sentido, a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, los candidatos **independientes** tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de **representación proporcional**. *Quinta Época*» (Sala Superior TEPJF, 2016, pp. 16 y 17)⁵. (Énfasis del autor).

Esta jurisprudencia proclama el principio de igualdad en la participación política entre los partidos políticos y las candidaturas independientes. Cabe señalar que otro aspecto que se fue gestando en asuntos posteriores para consolidar esta línea jurisprudencial ha sido la reflexión sobre la importancia de otro tipo de derechos involucrados, a saber, el derecho a votar de las ciudadanas y los ciudadanos, incluso por encima de la deliberación relativa al ejercicio del derecho al sufragio pasivo por parte de las candidaturas ciudadanas.

De hecho, este último extremo ha sido clave para que las candidaturas ciudadanas ocupen cargos municipales —sobre todo regidurías— a través del sistema proporcional, dado que muchas de las decisiones de constitucionalidad emitidas por la Suprema Corte en el sentido de no hacer viable su participación por este sistema se basaban en el planteamiento del derecho a ser votado de las candidatas y los candidatos independientes.

Sin embargo, parte de la doctrina judicial del Tribunal Electoral consistió, sobre todo, en no permitir la elección de independientes a través del sistema de representación proporcional, lo cual supone una afectación del derecho del voto de la ciudadanía que se decantó por esa oferta política y un incumplimiento de un rasgo fundamental de ese sistema electoral: el logro de la mayor representatividad en un órgano colectivo. Se da la circunstancia de que en estos asuntos había

⁵ Los precedentes que constituyeron jurisprudencia son los siguientes: SUP-REC-564/2015, SUP-REC-562/2015 y SUP-REC-564/2015.

candidaturas ciudadanas que habían obtenido más votos que algunos partidos políticos que se ubicaban en tercer o cuarto lugar.

Estas interpretaciones permitieron abrir una reflexión sobre los alcances del control constitucional tanto en la Suprema Corte —vía acción de inconstitucionalidad— como en los diferentes medios de control constitucional electoral del Tribunal Electoral, principalmente el recurso de reconsideración⁶.

Otra de las características que se ha identificado en esa línea es que el parámetro dictado por la Suprema Corte tiene lugar en el ejercicio del control de constitucionalidad abstracto —es decir, sin acto de aplicación—, circunstancia que no permite constatar las eventuales tachas de inconstitucionalidad que se producen en la aplicación de un acto, o sea, en el sistema de control de la constitucionalidad concreto (SUP-REC-814/2016). Ello amplía las posibilidades de tutela en el control constitucional (Ramos, 2017).

Esta evolución ha hecho posible que la personas que contienden a través de las candidaturas independientes ocupen cargos de elección popular vía representación proporcional a nivel de los ayuntamientos.

6. EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS PARA INCLUIR A CIUDADANÍA INDEPENDIENTE EN EL LEGISLATIVO POR LA VÍA PROPORCIONAL

6.1. *Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*

Como puede observarse, la inclusión de las candidaturas ciudadanas en el esquema de representación proporcional resulta complicado, pero posible, sobre todo en los ayuntamientos —o las alcaldías, si pensamos en la Ciudad de México—.

⁶ En la actual integración de la Sala Superior del TEPJF (es decir, la compuesta desde 2016) se ha hecho hincapié en que dicho medio impugnación debe tener un auténtico y exclusivo alcance de estudio de la constitucionalidad en la materia. Ello se ha visto atemperado con la implantación de la figura del *certiorari* en el recurso de reconsideración para estudiar asuntos que, sin versar propiamente sobre un tema de constitucionalidad, pueden tener un impacto fundamental para el sistema jurídico electoral mexicano.

Actualmente, el gran reto es conseguir este objetivo en relación con los escaños del Congreso. Haremos una breve reseña de algunas propuestas al respecto.

Una primera experiencia de la participación de independientes en la vía de la representación proporcional en México fue precisamente la de la Asamblea Constituyente que redactó la actual Constitución de la Ciudad de México.

En efecto, esa Asamblea se constituyó con cien diputaciones constituyentes, sesenta de las cuales fueron elegidas mediante el sistema de representación proporcional en una circunscripción, y un candidato independiente alcanzó una de esas curules⁷.

Se trata de un hecho inédito, dado que se utilizó ese sistema electoral para un órgano legislativo.

6.2. Propuesta de considerar toda la votación recibida por candidaturas independientes en mayoría relativa

La entonces senadora Luisa María Calderón hizo una propuesta que consiste básicamente en considerar de forma conjunta toda la votación recibida por las candidaturas independientes si rebasa la barrera legal del 3% de la votación válida emitida (equivalente a la que se exige a los partidos políticos). Paralelamente, planteó la reducción de los límites de sobrerepresentación y subrepresentación del 8% al 4% (Calderón, 2017).

6.3. Independientes en el Legislativo de la Ciudad de México

Otra propuesta sobre estos esquemas consiste en tomar en cuenta el número de votos o el porcentaje de votación en la conformación de la lista y si debe tomarse en consideración la votación efectiva o la obtenida a nivel distrital. Por otra parte, se propone la implementación de un cociente natural diferenciado. Finalmente, en esa propuesta se sugiere realizar la lista de candidaturas independientes en función de determinada ideología a fin de que, al ser asignado por una concreta fórmula, el voto ciudadano no se vea distorsionado en función del ti-

⁷ Se trató del bombero Ismael Figueroa Flores.

po de propuesta y plataforma política de cada candidata o candidato ciudadano (Guerrero, 2016).

6.4. Curul reservada a independientes

Una propuesta más se inspira en la línea jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El magistrado Reyes Rodríguez Mondragón sugirió que, partiendo de la amplia facultad de configuración legislativa, el legislador debería establecer un mecanismo para reservar una curul al independiente que reciba más votos (Rodríguez, 2016: 16).

6.5. Establecimiento de lista con los mejores perdedores independientes

Otra propuesta —que reúne en buena medida las anteriores ideas y cuya autoría corresponde a Lucero Martínez—, estriba en el establecimiento de una lista con los mejores candidatos y candidatas independientes perdedores. La lista se conformaría de manera descendiente privilegiando o ubicando en ella a quienes hubieran obtenido más votos.

De este modo, la propuesta pretende constituir la lista con un criterio democrático. Adicionalmente, retoma la propuesta de Calderón de que se celebre una votación única de todas las candidaturas independientes. Este planteamiento ha sido criticado porque se considera que altera la votación del electorado, dado que en la lista puede haber candidatas y candidatos independientes de izquierda o de derecha sin que deba considerarse una votación uniforme. Más adelante nos referiremos a estas críticas.

Por otra parte, a partir de una visión de Derecho comparado, se toma en cuenta que otros modelos consideran de manera conjunta a la votación de candidaturas independientes para posibilitar su participación en el sistema proporcional. De hecho, en algunos países centroamericanos esta forma de participación es vital y, prácticamente, constituye la única vía para hacerlo posible.

De hecho, Martínez (2019: 44-50) ha realizado un ejercicio con los resultados reales del pasado proceso electoral de 2018 en una di-

putación federal en Chihuahua en el que demuestra la viabilidad de su modelo considerando la paridad de género.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Como ha podido observarse, la inclusión de las candidaturas independientes en el sistema de representación proporcional es posible. Mediante una adecuada combinación de todas las ideas expuestas podría alcanzarse ese objetivo.

Paralelamente, debe considerarse que una adecuada combinación de esfuerzos tanto legislativos como judiciales pueden propiciar el establecimiento de un modelo viable de inclusión de las candidaturas independientes en el sistema proporcional

La reflexión debe también considerar que no siempre las y los independientes van a obtener triunfos contundentes, como ocurrió poco después de la reforma constitucional de 2012. Al margen de ello, deben establecerse mecanismos e instituciones que posibiliten y robustezcan la democracia. En todo caso, el resultado lo decidirán los electores.

Finalmente, en relación con la crítica a la propuesta de considerar de forma conjunta toda la votación a las y los independientes —y luego llevar a cabo la asignación correspondiente—, crítica según la cual ello implicaría una alteración entre votantes de izquierda o de derecha —según el tipo de propuesta del candidato o candidata independiente—, hay que partir de que el sustento de esa propuesta se basa en que, si el electorado dio su voto a un independiente, claramente se desprende que optó por esa vía de participación política, al margen de la plataforma electoral que se proponga en su caso.

El común denominador de ese voto es la candidatura independiente entendida como un voto no otorgado a un partido político. Por ello, puede afirmarse válidamente que hay una intención coincidente entre esos electores.

Ello ocurre también en el sistema de partidos cuando determinadas coaliciones reúnen a institutos políticos que, en principio y a partir de cierta ideología, no podrían coincidir. Limitar de esa forma sería tanto como poner una camisa de fuerza indebida. La democracia y

sus reglas deben partir de un canon más liberal para hacer posible un mayor y fiel reconocimiento de la decisión de los electores.

REFERENCIAS

- Calderón, L. M. (2017): *Informe de labores como senadora de la República*, México: Senado de la República.
- Guerrero García, A. R. (2016): *Iniciativa para permitir que las candidaturas independientes participen en el reparto de diputaciones de la Ciudad de México por representación proporcional*.
- Martínez, L. (2019): *Candidaturas independientes bajo el principio de representación proporcional* (Tesina de maestría), México: Escuela Judicial Electoral del TEPJF.
- Nohlen, D. (2015): *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*, Madrid: Tecnos.
- Ramos Sobarzo, A. (2016): *La constitucionalidad de las candidaturas independientes*, México: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Mondragón, R. (2016): «Las candidaturas independientes en la asignación de cargos de representación proporcional», en S. Lopez Ayllón (pte.), México: CIDE.
- Sartori, G. (2003): *Ingeniería constitucional comparada*, México: FCE.

Candidaturas independientes y paridad de género. Avances y retos en materia legislativa

Ximena Puente de la Mora¹

1. INTRODUCCIÓN

La participación y la representación política de las mujeres es una actividad que ha enfrentado grandes retos y obstáculos. La desigualdad que, en términos históricos, hemos padecido las mujeres ha dificultado nuestro desempeño integral, especialmente en aquellas ocupaciones que, dependiendo del entorno social, no se consideran propias del género.

Con la finalidad de que fueran reconocidos sus derechos y pudieran tener una mayor presencia en la vida pública —específicamente, en la política de nuestro país—, las mujeres han protagonizado diversas movilizaciones sociales. A raíz de esta acción reivindicativa se han logrado avances normativos que han coadyuvado al logro de una mayor inclusión. Estas reformas se han orientado a garantizar la igualdad de género en el ámbito político. Tal es el caso, por ejemplo, de la inserción de la noción de paridad en nuestras legislaciones, que ha sido garantizada a través de acciones afirmativas como las cuotas de género, medida que incentiva la implicación de las mujeres en la política.

No obstante, las barreras estructurales siguen siendo relevantes en el camino a una participación democrática igualitaria entre mujeres y hombres. Estos obstáculos tienen una particular trascendencia en el caso de las candidaturas independientes, dado que la mayoría de las medidas que se han establecido para lograr la paridad requieren que un partido político las encauce y las haga operativas.

¹ Diputada federal por la LXIV Legislatura por la Quinta circunscripción, donde es secretaria de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción e integrante de las Comisiones de Igualdad de Género y Justicia.

Este texto analiza los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en su participación y representación política a través de las candidaturas independientes. Atendiendo a las causas de fondo de la desigualdad por razón de género, el trabajo destaca el valor de las transformaciones legislativas y señala, asimismo, los principales desafíos a los que se enfrentan las mujeres en la consecución de una paridad real.

2. PARIDAD Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Históricamente, las mujeres hemos vivido en un contexto catacterizado por la desigualdad por razón de género. En diversos ámbitos vitales de las mujeres, las circunstancias han sido desfavorables en los planos estructural e institucional. La condición de la mujer ha estado supeditada a una construcción social en la que, como señala Marcela Lagarde (2015), intervienen «[...] relaciones de producción, reproducción y por todas las demás relaciones vitales en que están inmersas las mujeres independientemente de su voluntad y de su conciencia, y por las formas en que participan en ellas; por las instituciones políticas y jurídicas que las contienen y las norman, y por las concepciones del mundo que las definen y las interpretan».

Así, puede inferirse que la construcción de un imaginario que cataloga determinadas conductas y actividades como propias de las mujeres se produce a partir del contexto histórico y depende de los valores sociales de cada coyuntura particular. Tradicionalmente, el trabajo y las actividades relacionadas con la cuestión pública se han asociado a la masculinidad —o a las ocupaciones desarrolladas por los hombres—, mientras que a las mujeres se les ha atribuido el espectro de tareas relacionadas con el trabajo doméstico o reproductivo, la maternidad y la conyugalidad (Lagarde, 2015).

En este sentido, el quehacer político ha estado constreñido por la definición de los valores culturalmente aceptados, en virtud de la cual se considera que se trata de una actividad desarrollada exclusivamente por los hombres. Esta situación ha motivado la articulación de movimientos sociales en defensa de los derechos políticos de las mujeres, así como el diseño de políticas públicas que promuevan tanto su par-

ticipación en este ámbito como su representación en las instituciones (Ballington, Julie y Karam, 2005).

A menudo se han establecido *cuotas de género*, que consisten en la estipulación de un porcentaje obligatorio de mujeres en las candidaturas, instituciones y gobiernos con la finalidad de garantizar su inserción en estos espacios. Las cuotas aportan legitimidad al discurso de la exclusión, que denuncia la subrepresentación de las mujeres y la atribuye a las prácticas excluyentes de los partidos políticos en particular y del entorno público en general (Ballington, Julie y Karam, 2005). De esta forma, se refuerza la búsqueda de perfiles de mujeres que puedan ocupar cargos públicos, brindándoles oportunidades previamente inexistentes.

Las cuotas de género forman parte de las denominadas *acciones afirmativas*, medidas que se insertan en la legislación como una especie de disposiciones de carácter preferencial orientadas a garantizar la igualdad (Conapred, 2011). Aunque eventualmente puedan interpretarse como políticas contradictorias, las acciones afirmativas están justificadas porque su implementación tiene lugar en un entorno discriminatorio que, al estar basado en estereotipos y prejuicios, define y legitima relaciones desiguales que impiden a los grupos discriminados el disfrute de sus derechos. En este sentido, las acciones afirmativas se concretan en disposiciones de carácter temporal que brindan un tratamiento preferencial a las personas pertenecientes a colectivos discriminados para que alcancen un estatus más justo e igualitario y, finalmente, logren gozar plenamente de sus derechos (Conapred, 2011).

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (SSTEPJF, 96/2008 y 1013/2010) ha resuelto sobre la paridad de género y las cuotas. En la sentencia SUP-JRC-96/2008, señaló que el género ha de observarse de manera permanente y que deben respetarse las cuotas establecidas (Bustillo, 2017). En esta línea, la sentencia SUP-JDC-1013/2010 señala lo siguiente:

Así la acción positiva resulta legítima, en la medida de que constituye el remedio por excelencia para generar la inclusión de grupos de minorías en una determinada estructura social, sirviendo de reequilibrio y redistribución de oportunidades entre géneros, razas, etnias, entre otros, a través de un trato preferencial que implique el aumento de presencia de un grupo subrepresentado en una determinada posición.

De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la exclusión de las mujeres del ámbito político y electoral podría representar un tipo de violencia contra las mujeres, definida por el artículo 16 de este cuerpo normativo como:

[...] los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación, marginación o exclusión en el ámbito público (LGAMVLV, 2018).

Asimismo, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha emitido recomendaciones al Estado mexicano en esta materia. La recomendación número 18 establece lo siguiente:

El Comité recomienda al Estado parte que refuerce el uso de medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Convención y en su recomendación general núm. 25 (2004), sobre las medidas especiales de carácter temporal, como estrategia necesaria para acelerar el logro de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos de la Convención en los que las mujeres tienen una representación insuficiente o se encuentran en situación de desventaja (CEDAW, 2018).

La violencia es un fenómeno que no hace distinción de sexos, condición socioeconómica o expresiones culturales. Es impostergable erradicar la violencia contra las mujeres: una nación será tanto más democrática cuanto mayor sea el respeto y la garantía de la dignidad humana de sus instituciones y su ciudadanía. Por ello, es indispensable que se tomen las medidas necesarias para combatir todo tipo de violencia, incluyendo la eliminación de las barreras para la participación política de las mujeres, dado que estas impiden su desarrollo integral.

La igualdad es un principio rector que emana del bloque de constitucionalidad e implica que todas las personas puedan gozar de los derechos y libertades sin distinción alguna, incluyendo el sexo o la identidad de género. La perspectiva de género ha sido un enfoque teórico esencial para propiciar el acceso de las mujeres a una condición de mayor igualdad en relación con los hombres. A través de ella, se han insertado conceptos fundamentales para la consecución de un equilibrio en la representación de las mujeres y los hombres en la política. En este sentido, el principio de paridad ha sido decisivo, dado que dispone la participación igualitaria en la conformación de

las candidaturas a los cargos de elección popular por parte de los partidos políticos (SIL, 2019).

Actualmente, este principio está reconocido y garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Partidos Políticos. Esta normatividad mandata una representación igualitaria en las candidaturas y establece que las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo sexo². El texto constitucional y la legislación han logrado impactos positivos en la representación y participación política de las mujeres; al garantizar su acceso a la vida pública, han contribuido a avanzar en la eliminación de los estereotipos que obstaculizan el pleno desarrollo de las mujeres en este ámbito. Entendidos como categoría de análisis, los estereotipos involucran una serie de instituciones y estructuras sociales (Rawls, 1995) de las cuales hombres y mujeres son partícipes.

No obstante, la sociedad mexicana de nuestros días se ha vuelto cada vez más compleja y plural, razón por la cual han aflorado los reclamos relativos a la necesidad de articular mecanismos de representación política distintos a los partidos políticos. Las candidaturas independientes han sido, en este sentido, una alternativa para que aquellos grupos de personas que difícilmente encontraban un espacio dentro de los partidos políticos pudieran contender en los procesos electorales y acceder a cargos públicos (Hernández, 2012).

El resultado ha sido el fortalecimiento de nuestra democracia y el robustecimiento de la representatividad de los grupos sociales. En relación con la paridad, nuestra legislación prevé que las fórmulas para las candidaturas independientes deben estar conformadas por

² La sentencia SUP-JDC-10842/2011 y acumulados de la Sala Superior del TEPJF fueron de suma relevancia para garantizar la paridad en los procesos de designación de candidatos en los partidos políticos, al resolver que debían modificarse los acuerdos y determinaciones emitidas por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional (Bustillo, 2017): «Se modifican los acuerdos y determinaciones emitidas por el Comité Ejecutivo Nacional y por la Comisión Nacional de Elecciones, ambos del Partido Acción Nacional, mediante los cuales se determinaron los procedimientos de designación de candidatos para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como diputados y senadores de mayoría relativa y representación proporcional, para el procedimiento electoral federal dos mil once-dos mil doce».

personas del mismo sexo³. Si bien esto representa un gran avance para el logro de igualdad de género, aún existen retos por afrontar.

El trayecto conducente a la incorporación a nuestro sistema jurídico de principios orientados a garantizar una mayor equidad entre hombres y mujeres en la arena política ha sido largo. Sin duda, se han producido avances sustantivos en la historia de nuestro país. En los siguientes apartados se abordará con mayor profundidad la evolución de los derechos político-electorales de las mujeres y los retos que plantea la paridad en relación con las candidaturas independientes.

3. AVANCES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

El trato diferenciado y desigual a las mujeres se ha percibido a lo largo de la historia en diversos ámbitos. En el terreno político, tradicionalmente se consideraba que las mujeres se hallaban en una suerte de minoría de edad permanente, dado que se restringía su derecho al voto (Girón, 2008).

En los últimos cien años las mujeres han desarrollado una actividad política más intensa (Girón, 2008). El movimiento revolucionario, del cual emanó la Constitución de 1917, representó un hito en materia de reconocimiento de demandas sociales. Aun así, los derechos políticos de la mujer no fueron reconocidos en ese momento. En aquel contexto todavía estaba vigente la representación estereotipada de la división roles, intereses y actividades entre hombres y mujeres, y esa fue la principal razón de la exclusión de la mujer de la participación política (Mondragón, 2012).

En el itinerario del reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres se pueden distinguir distintos momentos que constituyeron avances significativos en la materia. Por ejemplo, en el Congreso Agrícola de Motul (1918) se acordó solicitar a la Cámara de Diputados de Yucatán que las mujeres yucatecas tuvieran derecho

³ En este sentido, la sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados de la Sala Superior del TEPJF fue fundamental para establecer una obligatoriedad de la cuota de género en la integración de las fórmulas, estableciendo que se debía componer por personas del mismo sexo (Bustillo, 2017).

a votar y ser votadas. Tras el reconocimiento de este derecho, en 1923 Elvia Carrillo Puerto se presentó como candidata y obtuvo el triunfo (Girón, 2008).

En 1947 se aprobó la reforma al artículo 115 constitucional, modificación en virtud de la cual que reconoció a la mujer el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales (Girón, 2008). Si bien es cierto que esto representó un gran avance, hasta 1953 no se reformaron los artículos 34 y 115 de la Constitución para otorgar la plena ciudadanía política a las mujeres.

El reconocimiento del derecho de las mujeres a participar en las elecciones propició que en 1954 Aurora Jiménez se convirtiera en la primera diputada federal y que en la década de 1960 fueran elegidas las primeras senadoras del país.

Los cambios en materia de acceso de las mujeres a la vida política permitieron que en 1985 Griselda Álvarez Ponce de León se convirtiera en la primera mujer gobernadora, y que ese mismo año se asumieran determinados compromisos internacionales, entre ellos la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, que representó a México en la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi (INE, 2019).

Posteriormente, en 1997, se aprobó una reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de paridad de género que impedía que un género tuviera más del 70% de los espacios disponibles en las candidaturas. En 2002 se estableció que los partidos políticos debían asegurar la existencia de una mujer por cada tres hombres en las listas plurinominales (Carbonell, 2003). Esta previsión —que supuso la primera inserción en nuestro sistema jurídico de acciones afirmativas para fomentar la no discriminación por género en el ejercicio de los derechos político-electorales— fue fundamental para incentivar la participación política de las mujeres.

A fin de promover el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y con base en la transversalidad de la perspectiva de género, en 2006 se promulgó la Ley General para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Gamboa y Gutiérrez, 2014), que representa un impulso decisivo en el diseño de una agenda en materia de igualdad sustantiva, es decir, en la puesta en práctica de acciones que permitan que la igualdad se materialice en la vida de las mexicanas.

En 2014, la reforma político-electoral estableció la garantía de la paridad de género en las candidaturas, incluyendo las candidaturas independientes. En este sentido, el artículo 14, numerales 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2017) establece:

Artículo 14. [...]

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, **los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.**

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género. (Énfasis de la autora).

Esta previsión legal implica que debe existir una igual representación de ambos géneros en la conformación de las candidaturas, al menos en lo que respecta a la integración de las fórmulas.

Recientemente se aprobó una reforma constitucional para garantizar la paridad en todos los cargos de adopción de decisiones públicas. Se modificaron nueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115) con el fin de establecer que deberá existir un igual número de mujeres y hombres en los cargos de los tres poderes del Estado (INMUJERES, 2019). Asimismo, la reforma introdujo algunas novedades destacables; por ejemplo, hacer obligatoria la observancia del principio de paridad en las comunidades. Con esta inserción se garantiza el igual derecho de las mujeres en materia político-electoral en entornos donde tradicionalmente han sido excluidas de la actividad política. Sin embargo, en el caso del Poder Judicial únicamente se determinó que la ley establecería la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales observando el principio de paridad de género.

La reforma aprobada por la LXIV Legislatura es de suma trascendencia, ya que se orienta a garantizar la igualdad sustantiva mediante la integración a las mujeres en los puestos de toma de decisiones. Es un logro legislativo que se materializó gracias al apoyo de todas las fuerzas parlamentarias en un esfuerzo que trasciende los partidos políticos.

Como se observa, se han producido cambios importantes en la normatividad mexicana con la finalidad de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el terreno político. La implementación de cuotas de género ha sido fundamental para incentivar a las mujeres a que ocupen cargos en el ámbito público y para lograr que poco a poco pueda normalizarse esta actividad como propia del género. No obstante, y como ya se ha señalado, aún quedan retos por asumir, dado que los principales obstáculos que enfrentan las mujeres al respecto tienen que ver con condiciones estructurales, estereotipos y roles de género que históricamente han situado a la mujer fuera del espacio político.

4. LOS RETOS DE LAS MUJERES EN MATERIA DE IGUALDAD Y DE PARIDAD FRENTE A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Debido a las inercias de la discriminación que han padecido a lo largo de la historia, las mujeres aún pueden encontrar diversas desventajas para acceder a la representación política. Algunos factores sociales relacionados con lo que se espera o no del comportamiento de las mujeres pueden influir en su voluntad de participar en el entorno de la política como posibles candidatas. Asimismo, pueden tropezar con barreras institucionales que les impidan no solamente postularse, sino también considerar la posibilidad de ganar una elección una vez que son candidatas (European Parliament, 2015).

La aparente falta de interés de las mujeres en la política ha sido interpretada como una cuestión natural vinculada a las preferencias del género; sin embargo, son precisamente la escasa representación de las mujeres y los factores estructurales los que han perpetuado la falta de interés y de acceso de las mujeres en esa esfera (European Parliament, 2015). Algunos de los factores estructurales más comunes que impiden su participación tienen que ver con la percepción de la actividad política como algo riesgoso; por ello, a las mujeres se les excluye de este terreno porque considera un espacio violento.

Asimismo, pueden llegar a percibirse actitudes sociales negativas hacia las mujeres. En este sentido, la existencia de posturas culturales

que reflejen que la actividad política de las mujeres es atípica o infrecuente puede desincentivar su participación política, así como influir en la percepción de la legitimidad o la mera pertinencia de su inserción en este ámbito. A consecuencia de ello, es probable que se produzca una actitud sesgada en la que predomine la desconfianza de la población respecto a la experiencia de las mujeres en temas políticos e incluso una actitud de rechazo hacia las candidaturas de las mujeres (ParlAmericas, 2016).

Si bien hasta este momento se ha construido un andamiaje institucional sólido que establece nuevas condiciones para aumentar las posibilidades reales de participación de las mujeres (ParlAmericas, 2016), las cuotas de género han sido una política pública indispensable para la atraer a las mujeres al ejercicio de una democracia participativa. No obstante, como se señaló en el primer apartado, la aparente naturalidad de la actividad femenina en el entorno familiar sigue siendo un obstáculo para que las mujeres se desempeñen en otro tipo de ámbitos. Así, las políticas públicas y las modificaciones legislativas deberán atender este tipo de barreras, que actualmente siguen vigentes en nuestro país.

Otro factor a considerar para que la participación política sea más igualitaria en términos de género es la cultura política de un país y la influencia que esta ejerce en la intención o la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos de votar por una candidata mujer (ParlAmericas, 2016). Así, en un ambiente que es predominantemente masculino es necesario implementar medidas afirmativas que atiendan de fondo las condiciones que impiden el ingreso de las mujeres en la política.

En el caso específico de las candidaturas independientes, es necesario ir más allá de la configuración de la fórmula en paridad de género. Si se considera que existe un escaso interés de las mujeres por el ámbito político debido a los estigmas sociales, es poco probable que las mujeres compitan en igualdad de condiciones en candidaturas que no estén relacionadas con partidos políticos. Debe prestarse especial atención a esta figura, ya que refleja las causas de fondo por las cuales las mujeres no se involucran debidamente y de manera activa en los procesos electorales (ParlAmericas, 2016).

En algunos países como Reino Unido se han implementado acciones afirmativas como los incentivos financieros especiales para candidaturas independientes integradas por mujeres (McCarthy, 2019). Igualmente, es posible establecer políticas de discriminación positiva en relación con los requisitos legales para acceder a las candidaturas independientes que favorezcan una mayor atracción de las mujeres hacia la política, es decir, que funcionen como un incentivo al disminuir el grado de dificultad de los requisitos y tomar en consideración que las mujeres encuentran mayores obstáculos para cumplirlos (ParlAmericas, 2016).

También es importante sopesar que, si bien las mujeres enfrentan barreras en mayor medida que los hombres, estas no se presentan de una manera homogénea. En la elaboración de nuevas reformas y políticas públicas será necesario tener en cuenta un criterio de interseccionalidad con la finalidad de que se incorpore una perspectiva de inclusión que considere el contexto específico de cada mujer (ParlAmericas, 2016).

Como legisladoras, tenemos la tarea fundamental de modificar y generar, de manera responsable, leyes que ayuden a reducir los sesgos y barreras estructurales que afectan la representación y participación política de las mujeres (European Parliament, 2015). De este modo, lograremos hacer una aportación a la erradicación de la violencia contra las mujeres y generar una sociedad más igualitaria.

5. CONCLUSIONES

Históricamente, la condición de la mujer se ha desarrollado en un marco de desigualdad social por razón de nuestro género. Se trata de una condición supeditada a una construcción social en la que intervienen relaciones de producción, reproducción —y todas las demás relaciones vitales en las que están inmersas las mujeres, independientemente de su voluntad y de su conciencia—, y condicionada por las formas en que participan en ellas, por las instituciones políticas y jurídicas que las norman y por las concepciones del mundo que las definen y las interpretan (Lagarde, 2015).

En este sentido, se han afianzado roles y estereotipos de género que limitan la posibilidad del desarrollo integral de las mujeres, en la medida en que se las ha desplazado a un solo tipo de actividad. Estas conductas, que se esperan de una mujer o un hombre, son replicadas por la sociedad, lo cual genera la existencia de barreras estructurales y sistémicas que impiden, entre otras cosas, el desempeño de las mujeres en la esfera política.

A lo largo de la historia se ha constituido un tipo de violencia hacia las mujeres consistente en la limitación del ejercicio de su derecho a participar en la vida política de su país. Por ello, ha sido necesario implementar medidas que contribuyan a erradicar este tipo de violencia. A tal fin, se han implementado acciones que permiten una mayor inclusión de las mujeres en el aspecto público y, específicamente, en la política. Las cuotas de género forman parte de un conjunto de medidas denominadas *acciones afirmativas* que se conciben como una suerte de tratamientos preferenciales orientados a garantizar la igualdad mediante la paridad en la configuración de candidaturas y, en general, en los procesos electorales (Conapred, 2011).

El principio de paridad ha sido fundamental, ya que prevé una participación igualitaria en la formación de candidaturas a los cargos de elección popular (SIL, 2019). El resultado de su normación ha sido el avance en el fortalecimiento de nuestra democracia y en la representatividad de los grupos sociales. En relación con la paridad, nuestra legislación dispone que las fórmulas para las candidaturas independientes deben estar conformadas por personas del mismo género.

El camino hacia la incorporación de principios que garanticen un terreno político más equitativo para las mujeres y los hombres ha sido largo. Se pueden identificar distintos momentos que representaron avances significativos en la materia (Girón, 2008). En 1953, la reforma a los artículos 34 y 115 de la Constitución reconoció la plena ciudadanía a las mujeres. La reforma propició el aumento de participación de las mujeres en la política. Así, en 1954 Aurora Jiménez se convirtió en la primera diputada federal y en la década de 1960 fueron elegidas las primeras senadoras del país.

Los cambios en materia de acceso de las mujeres a la vida política permitieron que, en 1985, Griselda Álvarez Ponce de León se convirtiera en la primera mujer gobernadora, y que en ese mismo año se asu-

mieran determinados compromisos internacionales como la creación de la Comisión Nacional de la Mujer, que representó a México en la Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi (INE, 2019).

La reforma político-electoral 2014 garantizó la paridad de género en las candidaturas, incluyendo las candidaturas independientes y, recientemente, se aprobó una reforma constitucional que prevé la paridad en todos los cargos de toma de decisiones públicas (INMUJERES, 2019).

Para contribuir a la erradicación de la violencia política contra las mujeres es necesario atender puntualmente la figura de candidaturas independientes, ya que refleja las causas estructurales por las que las mujeres no se involucran activamente en los procesos políticos y las convocatorias electorales del país.

Finalmente, como se ha señalado en los apartados anteriores, la reforma de la paridad representa un avance significativo, pero aún falta mucho por hacer, sobre todo en materia de su implementación a través de las leyes secundarias, un compromiso que asumió la legislatura de la paridad. En consecuencia, más allá de constituir cierto número de legisladoras, resulta necesario articular acciones concretas a favor de la igualdad en el ámbito legislativo que se traduzcan en una mayor participación pública de las mujeres en México.

REFERENCIAS

- Ballington, J. y A. Karam (2005): *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Suecia: IDEA.
- Bustillo Marín, R. (2017): SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008 Y SUP-JDC-12/2008 acumulados, México: TEPJF.
- Bustillo Marín, R. (2017): SUP-JDC-2580/2007, SUP-JDC-1/2008 y SUP-JDC-12/2008 acumulados; SUP-JRC-96/2008; SUP-JDC-461/2009; SUP-JDC-28/2010; SUP-JDC-1013/2010; SUP-JDC-4984/2011, SUP-JDC-4985/2011, SUP-JDC-4987/2011 y SUP-JDC-5001/2011, acumulados; SUP-JDC-10842/2011 y acumulados, y SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5501/3.pdf>.
- Carbonell, M. (2003): «La reforma al código federal de instituciones y procedimientos electorales en materia de cuotas electorales de género»

- Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 8. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5668/7415>.
- CEDAW (Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (2008): *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en.
- Gamboa Montejano, C. y M. Gutiérrez Sánchez (2014): *Análisis de las iniciativas presentadas en materia de equidad y género durante la LXI Legislatura (primera parte)*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedial/sia/spi/SAPI-ISS-36-14.pdf>.
- Girón, A. *et al.* (2008): «Breve historia de la participación política de las mujeres en México», en M. González Marín y P. Rodríguez López. (coords.), *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México: Porrúa.
- Hernández Olmos, M. (2012): *La importancia de las candidaturas independientes*. México: TEPJF.
- Instituto Nacional Electoral (2019): *Breve cronología sobre cuotas y paridad de género en México*. Disponible en: <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2019): *Paridad en todo: 50% mujeres y 50% hombres en la toma de decisiones*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/paridad-en-todo-50-mujeres-y-50-hombres-en-la-toma-de-decisiones>.
- Lagarde, M. (2015): *Los cautiverios de las mujeres*. México: Siglo XXI.
- Mondragón Herrada, C. (2012): «El avance de los derechos de las mujeres en México», en M. Moreno-Bonett y R. M. Álvarez Lara (coords.), *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*, México: UNAM.
- McCarthy, J. (2019). «"Unfair" gender-balance scheme leads to election windfall for independent female candidates» *The Times*. Disponible en: <https://www.thetimes.co.uk/article/unfair-gender-balance-scheme-leads-to-election-windfall-for-independent-female-candidates-ft85wf9kq>.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2018, 13 de abril): *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, México.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 14. (2017, 27 de enero). *Diario Oficial de la Federación*: México: Ciudad de México.
- ParlAmericas. (2016): «Promoting women's candidacies and overview of electoral systems, political parties, and campaign financing», *Global affairs*. Ottawa. Disponible en: <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Promoting-womens-candidacies.pdf>.

Rawls, J. (1995): *Liberalismo político*. México: FCE.

Ruiz Miguel, A. (2011): Sobre las cuotas electorales para la igualdad de las mujeres. En M. Santiago Juárez. (Coord.), *Acciones afirmativas*, pp. 177-194. Recuperado de: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/AA_MSJ.pdf

Sistema de Información Legislativa. *Paridad de género*. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=277>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencia núm. 1013/201.México. 23 de septiembre de 2010.

Candidaturas independientes: estudio retrospectivo y prospectivo

Juan Manuel Romero Martínez¹

Resumen

La presente investigación tiene como finalidad argumentar en torno a los orígenes y el futuro de la figura de candidaturas independientes en México. Para ello, se analizará el marco jurídico aplicable, tanto constitucional como legal, así como algunos casos judiciales emblemáticos sobre el tema. El objetivo específico de este capítulo es examinar las debilidades de las candidaturas independientes en México con el propósito de contribuir a su desarrollo en el futuro cercano mediante el planteamiento de propuestas concretas que sean operables en el orden jurídico nacional.

1. INTRODUCCIÓN

En los Estados Constitucionales de Derecho debe prevalecer una estructura que fomente diversos mecanismos de participación política a fin de enriquecer los procesos democráticos y contribuir a la generación de una mejor competencia en las contiendas electorales. Una vía para propiciar dicho escenario es la permisón y regulación de la figura de las candidaturas independientes.

Al igual que muchos otros, nuestro país ha modificado su sistema político electoral para dar cabida a la citada figura, que abona mucho a la buena salud del sistema democrático.

Pese a ello, es preciso señalar que no basta con reconocer y regular las candidaturas independientes; es necesario realizar un esfuerzo mayor que las haga operables en los procesos electorales si queremos comprometernos realmente con los principios del Estado Constitucional de Derecho.

¹ Secretario de Estudio y Cuenta en la Ponencia del magistrado Armando Ambriz Hernández del TECDMX.

La presente investigación tiene como finalidad central realizar un análisis retrospectivo de las candidaturas independientes que nos permita exponer algunas tomas de postura en torno a la eficacia de las mismas considerando el marco jurídico actual y la utilización de dicho modelo de participación política en nuestro país.

2. UN VIRAJE HISTÓRICO

Las candidaturas independientes fueron establecidas por la Ley Electoral expedida en nuestro país el 19 de diciembre de 1911. Esta norma pretendía colocar en igualdad de condiciones a las candidatas y los candidatos propuestos de forma independiente y a los de los partidos políticos (Hernández, 2018: 114-116). Este origen remoto de la figura de las candidaturas independientes evidencia que las mismas no son nuevas en el orden jurídico nacional.

En 1918 se expidió la Ley para la Elección de los Poderes Federales, que también reconocía la figura de las candidaturas independientes bajo la denominación de «candidatos no dependientes de partidos políticos». La ley establecía los derechos de la figura y algunas condiciones: por ejemplo, que las candidatas y los candidatos debían contar con un programa publicitario (Hernández, 2018: 117).

En 1920 se reformó la ley electoral. En dicha modificación se utilizó por primera vez el concepto de *candidaturas independientes*. Las leyes electorales posteriores de 1921, 1933, 1934 y 1942 no introdujeron cambios relevantes en la figura (Hernández, 2018: 118).

En 1946, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, se expidió la Ley Electoral Federal, cuerpo normativo que estableció la prohibición del registro de candidatos y candidatas independientes y dispuso que el mismo solo era posible por medio de los partidos políticos (Hernández, 2018: 118).

Conviene precisar que entre 1946 y 2011 se aprobaron diversas reformas de la ley electoral y que ninguna de ellas favoreció la reinstauración de la figura de las candidaturas independientes (Hernández, 2018: 120).

Un antecedente relevante del reconocimiento constitucional de las candidaturas independientes fue el caso *Castañeda Gutman vs. Méxi-*

co, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que el Estado mexicano debía crear un medio efectivo para la protección de los derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos (Hernández, 2018: 121).

En agosto de 2012 se aprobó una reforma constitucional en materia política que reconocía la figura de las candidaturas independientes, esto es, volvió a establecerse la posibilidad de que las ciudadanas y los ciudadanos pudieran ser votados en cargos de elección popular sin la postulación y el respaldo de un partido político (Hernández, 2018: 122).

Concretamente, se modificó el contenido del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal —encuadrado en el Capítulo IV («Sobre los ciudadanos») —, con el fin de incorporar las denominadas candidaturas independientes. El tenor literal del precepto tras su reforma es el siguiente:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Así pues, en el artículo en comento la Constitución Federal reconoce la posibilidad de que los ciudadanos y ciudadanas puedan solicitar ante la autoridad correspondiente la autorización para obtener el registro y participar en las elecciones sin el respaldo de algún partido político.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LA FIGURA DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Algunos constitucionalistas en nuestro país han señalado lo siguiente: «Los ciudadanos participan en los ejercicios democráticos a través de su voto; este es activo, cuando eligen; es pasivo, cuando algunos ciudadanos son propuestos por los partidos políticos o por sí para ocupar algún cargo público, cuando reúnen los requisitos requeridos. Las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas. En teo-

ría se debía entender que los participantes en ellas deberían contender en igualdad de condiciones» (Elisur, 2013: 104).

Con base en lo expuesto, una de las cuestiones recurrentes consiste en discernir si las candidatas y los candidatos independientes pueden contender en igualdad de condiciones que las candidatas y los candidatos que cuentan con el respaldo de un partido político registrado y con presencia en los ámbitos local o nacional.

Ahora bien, cabe precisar que «[...] quien es ciudadano puede intervenir en los procesos electorales federales y locales» (Elisur, 2013). De esta forma, cualquier persona libre que cumpla los requisitos establecidos por las leyes correspondientes podrá participar en los procesos electorales, ya sea de forma activa o pasiva.

Así, en relación con los partidos políticos y las candidaturas independientes cabe señalar lo siguiente:

Los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación ciudadana en los ejercicios democráticos ordinarios o extraordinarios (art. 41). Los hay de carácter nacional o local. Ellos son uno de los medios para organizar la participación ciudadana. Los ciudadanos directamente, de manera independiente y sin la intervención de los partidos políticos, pueden solicitar su registro como candidatos a los diferentes puestos de elección popular (art. 35, fracc. II) (Elisur, 2013:104).

Como es sabido, los partidos políticos son el principal mecanismo para vehicular la participación ciudadana en la vida democrática del país. Sin embargo, no han podido responder a las necesidades democráticas de México.

Es evidente que nuestro país requiere que existan diversos canales de participación ciudadana a fin de generar una mejor representación en el sistema electoral mexicano; un buen comienzo para lograr este objetivo fue el reconocimiento constitucional de la figura de las candidaturas independientes.

En este punto, se considera oportuno revisar la definición de candidata o candidato. Al respecto, el *Diccionario de ciencia política* de Andrés Serra Rojas señala lo siguiente:

Candidato. Persona que tiene aspiraciones para ocupar un cargo de cierta relevancia, en materia política en los casos de representantes populares una dignidad ejecutiva. Se adquiere la candidatura desde el momento

en que se comienza a figurar entre quienes han de ser seleccionados para el proceso electoral. En muchos casos, antes de ser candidatos de un partido, se habla de precandidatos. Hay países en el que los cargos judiciales también son electivos; por lo tanto, hay candidatos. II. Persona que aspira o que es propuesta a ocupar alguna dignidad honor o cargo. La persona es candidato desde el momento en que su nombre figura entre los que se han de seleccionar para ocupar la dignidad, honor o cargo (Serra, 1998: 154).

A partir de esta definición puede observarse con mayor claridad que un candidato o una candidata es toda aquella persona física que aspira a ocupar un cargo público a través del voto de las ciudadanas y los ciudadanos en su correspondiente sistema electoral. Se considera oportuno subrayar la idea final de la definición propuesta, pues indica que la candidata o el candidato lo es desde el momento en que su nombre figura entre los que han de competir en la contienda electoral.

Veamos ahora la definición de candidata o candidato independiente propuesta por Daniel Zovatto:

Las candidaturas independientes son la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político (Zovatto, 2008: 137-138).

Resulta interesante reflexionar sobre las razones de la reaparición de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano.

Se considera pertinente hacer mención a las opiniones vertidas sobre las candidatas y los candidatos independientes del tratadista francés Maurice Duverger en su obra *Los partidos políticos*. Para este autor, «[...] la oposición entre candidatos de los partidos y candidatos fuera de los partidos es demasiado simplista: en realidad se encuentran muchas posiciones intermedias» (Duverger, 2004: 380).

Con su excelente capacidad de observación, el autor francés se percataba de que existe todo un tamiz de opciones para que un ciudadano o ciudadana participe como candidato o candidata en las elecciones.

En la misma obra, Duverger sostiene que la designación de candidatos o candidatas para que participen en las contiendas electorales obedece a diferentes razones:

El grado de influencia de los partidos en la designación de los candidatos depende de factores muy numerosos. Se ha indicado la influencia directa de factores jurídicos y el papel desempeñado por las leyes, que pueden otorgar a los partidos un monopolio o conferirles ventajas diversas (Duverger, 2004: 381).

El mismo autor apunta lo siguiente: «Desde luego, las tradiciones históricas y la mentalidad en general desempeñan igualmente un papel importante» (Duverger, 2004: 381).

En nuestra opinión, sería muy útil realizar una investigación sociológica profunda sobre los factores que determinan que un candidato o candidata decida participar en una contienda electoral vía candidatura independiente, es decir, sin tener relación con un partido político.

Pero, ¿por qué ha surgido la figura de las candidaturas independientes? Si recurrimos a los pensadores clásicos, podríamos decir que Iberoamérica vive una profunda crisis de los partidos políticos. En efecto, los partidos considerados *históricos* han perdido vigencia y las nuevas organizaciones carecen de suficiente solidez; más aún, la vía de participación en la toma de decisiones públicas no es solo la de los partidos, dado que también existen los sindicatos o gremios, los grupos de presión y las corporaciones profesionales, entre muchas otras instituciones (Duverger, 1996: 601).

En este sendero, puede afirmarse que en los últimos años el sistema electoral mexicano ha buscado la incorporación de las denominadas candidaturas independientes porque la ciudadanía ya no se siente identificada con la ideología de los partidos políticos y no los considera dignos de ser receptores de su confianza para que sus candidatas y candidatos la representen.

En resumen, la crisis en los partidos políticos, la falta de identificación de las ciudadanas y los ciudadanos con los mismos y la falta de credibilidad de los candidatos que aquellos proponen ha provocado una crisis en la representación política. Cabe recalcar que este fenómeno no solamente ocurre en nuestro país o en nuestra región. Se trata de un fenómeno que se ha dejado sentir en la mayoría de los países occidentales.

Ahora bien, si uno revisa con detenimiento la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), observa que la norma confía en los partidos políticos para el desarrollo y ejercicio

democrático, ya que el articulado de la misma establece sus derechos, beneficios y características y que solo de manera muy somera hace mención a la figura de las candidaturas independientes.

Para ilustrar lo comentado, cabe observar, por ejemplo, los tiempos que se autorizan a los partidos políticos en radio y televisión —o las franquicias postales y telegráficas—. En estas previsiones de la ley se detecta una preferencia por los partidos políticos y una limitación de los esquemas de actuación y operación de las candidatas y los candidatos independientes.

En su Libro Séptimo (denominado «De las candidaturas independientes»), la LEGIPE regula el esquema para aquellas y aquellos que pretenden alcanzar algún cargo de elección popular —como el de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el de diputado y el de senador del Congreso de la Unión— por el principio de mayoría relativa en los términos dispuestos por la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, el artículo 361 de la LEGIPE dispone que las ciudadanas y los ciudadanos tienen el derecho de solicitar al Instituto Nacional Electoral su registro como candidatos o candidatas independientes y que, para ello, deben ajustarse al contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Concretamente, el citado artículo establece:

Artículo 361. 1. El derecho de los ciudadanos de solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos se sujetará a los requisitos, condiciones y términos establecidos en la Constitución y en la presente Ley.

Por su parte, el artículo 362 de la LEGIPE dispone que los ciudadanas y ciudadanos que cumplan los requisitos establecidos por la ley en comento podrán ser candidatas o candidatos independientes para ocupar el cargo de presidente de la República, diputado o senador del Congreso de la Unión siempre y cuando sea por elección directa, pues no procede el registro de candidatos o candidatas bajo el principio de representación proporcional, que es una prerrogativa de los partidos políticos. El tenor literal del este precepto es el siguiente:

Artículo 362. 1. Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como Candidatos Independientes para ocupar los siguientes cargos

de elección popular: a) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y b) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa. No procederá en ningún caso, el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional.

Cabe señalar que uno de los requisitos necesarios para el registro de una candidatura independiente es la constitución de una persona moral con el carácter de asociación civil, misma que tendrá un tratamiento de partido político. Así, se cuestiona qué tan independientes podrán ser estas candidaturas, pues se les otorga el mismo tratamiento que a los partidos políticos. Podría pensarse que la finalidad de la norma es tratarlos en igualdad de condiciones. Sin embargo, es bien sabido que una organización política dispone de mayores beneficios y tiene una estructura más consolidada que un ciudadano o ciudadana que se postula como candidato independiente.

En particular, la regulación respectiva señala que, con la manifestación de intención, el candidato o la candidata independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en asociación civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto Nacional Electoral establecerá un modelo único de los estatutos de la asociación civil. Asimismo, esta deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria que se contrate a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

Aún más, la persona moral deberá estar constituida al menos por la o el aspirante a candidata o candidato independiente, su representante legal y la encargada o el encargado de la administración de los recursos de la candidatura independiente.

El capítulo tercero de la LEGIPE, titulado «De la obtención del apoyo ciudadano», establece los plazos para la obtención del apoyo. Cabe señalar que la norma coloca a las candidatas y los candidatos independientes en condiciones desfavorables, dado que tendrán que obtener un porcentaje determinado de simpatizantes del padrón electoral y que los plazos previstos para la obtención de los apoyos pueden resultar insuficientes; además, la candidata o el candidato independiente tendrá que realizar los actos conducentes para recabar

los mismos. Todo ello contrasta con las previsiones relativas a los partidos políticos, a los que no se les exige que recaben apoyos ciudadanos para acreditar la intención del voto.

A fin de ilustrar lo que acaba de señalarse, conviene indicar que para ser candidato o candidata independiente al cargo de presidente de la República se requiere recabar la firma del 1% de las ciudadanas o ciudadanos registrados en el padrón electoral de al menos 17 entidades federativas diferentes. Concretamente, la LEGIPE dispone:

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 sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Estos requisitos legales generan diversas inquietudes en torno a las candidaturas independientes, dicho esto en el sentido de que algunos de ellos no son equitativos. Adicionalmente, y como se ha comprobado con las recientes elecciones, algunas candidatas y algunos candidatos independientes tienen una extracción partidaria, circunstancia que facilita que cumplan los requisitos impuestos por la ley porque disponen de un gran soporte organizativo. Mismo que se puede obtener con el apoyo de personas que han tenido alguna experiencia en la militancia de algún partido político.

El presente trabajo no cumpliría su objetivo si no incorporara una crítica: es cierto que las candidaturas independientes abren la puerta a las ciudadanas y los ciudadanos que no se sienten identificados con los partidos políticos actuales. Sin embargo, la contracara de las candidaturas independientes es pueden ser utilizadas por caudillos políticos con un carisma peculiar. Constituye un gran riesgo que nuestra democracia regrese a la época de los hombres políticos fuertes que son verdaderos caudillos. Debemos preguntarnos qué pasaría si uno de estos candidatos o candidatas no aceptara el resultado obtenido en las elecciones.

Adicionalmente, conviene considerar qué tan independientes son las candidatas y los candidatos, dado que, como ya hemos señalado, para contender en los procesos electorales se exige la constitución

una organización civil que la LEGIPE tratará como partido político. Asimismo, se necesita una gran organización para poder cumplir los requisitos que les imponen a las ciudadanas y los ciudadanos que aspiran a ser independientes.

Por otro lado, también es necesario un apoyo considerable de otras organizaciones de la sociedad civil, que pueden ser los sindicatos de trabajadores, las centrales campesinas y obreras, las organizaciones de empresarios y los medios masivos de comunicación —diarios de prensa escrita, radiodifusoras y compañías de televisión—.

Es cierto que actualmente las nuevas tecnologías de la información y comunicación proporcionan una oportunidad para la participación democrática. Pese a ello, se considera que, a pesar de que la ciudadanía ha cobrado conciencia de su utilidad, en nuestro país su difusión aún es insuficiente la difusión.

Además, es necesario establecer criterios claros y una regulación apropiada para la utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en la escena electoral, por lo que se requiere de una ética sólida de todas aquellas personas que deseen utilizar plataformas electrónicas para el ejercicio de la democracia.

4. CASOS EMBLEMÁTICOS

El reconocimiento de las candidaturas en la reforma político-electoral de 2014 revistió una indudable importancia, pues generó su presencia en el contexto político electoral y los actores que se postularon como candidatos o candidatas independientes nos arrojaron relevantes reflexiones (Hernández, 2018: 132).

Los ejemplos de candidaturas independientes en las elecciones de 2015 son los siguientes (Hernández, 2018: 132-133):

- Caso Jaime Rodríguez Calderón («el Bronco»). Ganó con un margen holgado el Gobierno de Nuevo León.
- Caso Manuel Clouthier Carrillo. Obtuvo el cargo de diputado federal en el distrito número 5 de Sinaloa.
- Caso Pedro Kumamoto Aguilar. Obtuvo el cargo de diputado local en Jalisco.

- Caso Alfonso Martínez Alcázar. Fue electo presidente municipal en Morelia.
- Caso José Alberto Méndez Pérez. Ganó una alcaldía en Guanajuato.

5. CONCLUSIONES

A consecuencia de la falta de identidad política de las ciudadanas y los ciudadanos respecto a las opciones política existentes, es decir, respecto a los partidos políticos, se hizo apremiante la necesidad de crear nuevos mecanismos para aportar a la sociedad civil nuevos y mayores espacios de participación política y para que las ciudadanas y los ciudadanos se identifiquen y se sientan partícipes de los procesos que les afectan en la toma de las decisiones políticas.

Esto no significa que se ignoren los beneficios de los partidos políticos o del sistema partidista, entre ellos la educación política de las ciudadanas y los ciudadanos que militan en sus filas y la organización de los mismos para fortalecer el ejercicio democrático nacional.

Por ello, debe precisarse que la adopción de las denominadas candidaturas independientes no hace más o menos democrático a un sistema, aunque sí brinde una posibilidad de mayor participación y dé un nuevo brillo a las contiendas electorales; adicionalmente, ofrece la posibilidad de lograr mejoras en la democracia.

Al revisar la regulación de las candidaturas independientes, puede concluirse que, si bien constituyen un avance en el proceso de perfeccionamiento de la participación ciudadana, la regulación para la obtención de las mismas ha resultado excesivamente exigente. Por otra parte, se diría que las instituciones y los partidos políticos no ven con buenos ojos a las candidatas y los candidatos independientes.

La buena salud de la democracia se mide con base en los procesos de adopción de decisiones políticas, que deben permitir y fomentar la competencia electoral en un escenario de equidad e igualdad entre todos los participantes, esto es, entre los partidos políticos y las candidaturas independientes. El futuro de la democracia pasa por el establecimiento de esquemas abiertos a la diversidad política. En este sentido, se aplaude el actual modelo de toma de decisiones estableci-

do en México, aunque, como se ha señalado, este debe mejorarse en beneficio de la sociedad mexicana y del propio Estado Constitucional de Derecho.

REFERENCIAS

- Arteaga Nava, E. (2013): *Derecho constitucional*, México: Oxford University Pres.
- Duverger, M. (1996): *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, México: Ariel.
- (2004): *Los partidos políticos*, México: FCE.
- Hernández Cruz, A. (2018): *La reforma política-electoral*, México: Tirant lo Blanch.
- Serra Rojas, A. (1998): *Diccionario de ciencia política*, México: FCE.
- Zovatto, D. (2008): «Regulación jurídica de los partidos políticos de América Latina. Lectura regional comparada», en D. Zovatto (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos de América Latina*, México: UNAM-IDEA.

Justificación de las candidaturas independientes en México

David Cienfuegos Salgado¹

Resumen

Este capítulo revisa la figura de las candidaturas independientes a partir de la regulación electoral en México. El ensayo destaca el momento en que la noción de candidatura electoral se vio restringida a la postulación por un partido político, es decir, la limitación que constituyó la postulación exclusiva para que la ciudadanía participara en las elecciones. El texto analiza los efectos de esta limitación del ejercicio del derecho de sufragio voto en la configuración de un modelo democrático que otorgara similares ventajas a todos los actores políticos. Asimismo, el trabajo revisa los argumentos que justificaron el cambio experimentado recientemente por la legislación electoral mexicana: la eliminación del modelo de postulación exclusiva por partidos políticos.

1. CANDIDATURAS Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

La figura de las candidaturas independientes ha merecido una atención particular a partir de que en nuestro país se eliminó la exclusividad del derecho de los partidos políticos a postular a candidatas y candidatos a cargos de elección popular. Si bien en los hechos podían darse numerosos supuestos, la exclusividad suponía una afectación del derecho político electoral a ser votado, pero también del modelo democrático. De ahí que una de los principales argumentos a favor de la figura de las candidaturas independientes fue su influencia positiva en la mejora del aquel modelo. En el caso mexicano, las candidaturas independientes se relacionan con una etapa avanzada de lo que se ha denominado la transición democrática.

¹ Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. El autor agradece el apoyo e información proporcionados por el maestro Gonzalo Santiago Campos, que fueron indispensables para la elaboración de este ensayo.

En su sentido tradicional, la democracia se concibe como el modelo de organización estatal en el cual el gobierno surge o proviene del pueblo, y el poder es ejercido por el propio pueblo en su beneficio e interés. Si bien en sus orígenes pudo haber presentado rasgos que hoy no serían deseables, tal concepto resulta fundamental para explicar la evolución histórica y política de la cultura occidental, especialmente a partir del siglo XVIII. Los cambios de esta noción hasta la actualidad, dan cuenta de la posibilidad de la participación real y efectiva de la ciudadanía en los asuntos de interés general, si bien este rasgo puede presentar matices que dependen de la cultura política particular de cada sociedad. La teoría de la democracia distingue dos dimensiones de la misma: la *prescriptiva* y la *descriptiva*. La *prescriptiva* hace referencia al conjunto de disposiciones normativas a través de las cuales se predica el *deber ser* de la democracia; la *descriptiva* se ocupa de lo *que es* la democracia, es decir, la realidad y la práctica de los Estados y las sociedades que se definen como democráticos (Sartori, 2007: 18).

La dimensión *descriptiva* de la democracia permite advertir la existencia una gran diversidad de modelos. En esencia, puede afirmarse que hay tantos modelos como sociedades. Utilizamos el concepto ambiguo de sociedades para recordar que hay Estados o países que en su organización interna presentan más de un modelo. El caso mexicano —que reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas— es un ejemplo de ello.

Adicionalmente, cada modelo experimenta mejoras a medida que transcurre el tiempo. En el ámbito jurídico pueden percibirse estos cambios a partir del análisis de la forma en que se han configurado tanto los derechos como la organización del poder público.

A la luz de lo expuesto, se entiende la razón por la que la concepción de la democracia presente tanto modelos normativos variables (liberal, republicano o deliberativo) como formas diversas de ejercicio (directa, plebiscitaria o representativa). A esta heterogeneidad se aúna el hecho de que, como se ha dicho, los Estados o sociedades democráticos presentan distintos niveles de desarrollo de tales modelos o formas en razón del tiempo que cada país requiere para lograr que el régimen democrático se consolide; este periodo de cambio entre un sistema (previo) y otro (democracia) es lo que se

ha denominado *transición democrática*. Cárdenas Gracia la define como «[...] un proceso de cambio, es decir, para llegar a un sistema democrático deben transitarse una serie de etapas o procedimientos, todos concatenados en un proceso, el cual es el camino que se debe seguir para pasar de un régimen a otro» (Cárdenas, 1994: 19). Siguiendo esta definición, el mismo autor reconoce que existen diferencias entre una democracia y una democracia consolidada, y también entre un gobierno democrático y un régimen democrático, distinción basada, precisamente, en el grado o nivel de desarrollo democrático (Cárdenas, 1994: 27) tanto del gobierno como de la sociedad.

Precisamente por ello, cuando hablamos de la transición democrática en nuestro país o de la forma en que esta habrá de implementarse aludimos a indicadores o elementos que inciden en la llamada calidad de la democracia. Destacan, por un lado, los elementos estructurales y, por otro, los institucionales. Son, entre otros, indicadores de tipo estructural las condiciones de desarrollo económico, la integración social y la cultura política. Por su parte, los elementos institucionales necesarios para el desarrollo democrático son las elecciones libres y justas, el sufragio universal e inclusivo, la libertad de información y organización, los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes, el Estado de Derecho y acceso abierto —en términos claros y relativamente iguales— a la actividad política para los individuos y las organizaciones (Levine y Molina, 2007: 20).

Es aquí donde se insertan las candidaturas independientes como elementos institucionales de la transición democrática en México. El objetivo de su incorporación al texto constitucional mexicano es lograr una mayor participación de la ciudadanía en la vida política del país, compartiendo con los partidos políticos el acceso a cargos de elección popular. La figura de las candidaturas independientes es una opción más para las ciudadanas y los ciudadanos. Debe matizarse que, si bien se ha ampliado el abanico de opciones, ello no significa que se haya dejado de lado el modelo de partidos. En efecto, los partidos políticos continúan siendo centrales en el sistema político-electoral mexicano, pero ahora han adoptado un tinte distinto, especialmente si se considera el modelo de predominio de un partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI),

que durante más de setenta años mantuvo, según la expresión de Michel Krennerich, una democracia defectuosa (Nohlen y Schultze, 2006: 339-341).

Es común la afirmación de que la transición democrática en México se inició en 1977, en respuesta a la candidatura única presentada por el PRI en 1976. Tanto el Partido Popular Socialista (PPS) como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) apoyaron la candidatura priista, mientras que el Partido Acción Nacional (PAN), desconcertado por una escisión pública, decidió no presentar candidatura, con lo que el candidato priista quedó como la única opción de las ciudadanas y los ciudadanos en las elecciones presidenciales de ese año. El modelo normativo electoral y la organización política habían permitido que, desde 1929, el partido oficial —originalmente llamado Partido Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y, finalmente, Partido Revolucionario Institucional (PRI)— siempre había ganado las elecciones presidenciales.

Aunado a ello, también influyó el objetivo de sacar de la guerrilla y de la clandestinidad a diversos actores y encauzarlos hacia la vía institucional con miras a estabilizar diversas regiones del país en las que habían arraigado brotes guerrilleros desde los años sesenta.

Así fue como México comenzó su proceso de transición política, que presenta diversas etapas de ajustes y reformas tanto legales como constitucionales. Este proceso puede ser dividido, de manera simple, en dos periodos, a saber:

- De 1977 a 1996. En esta etapa, las reformas políticas se orientaron a lograr que las elecciones tuvieran como principal característica la igualdad de los competidores en la búsqueda del apoyo del electorado a sus candidaturas a través de diversas vías: la constitucionalización de los partidos políticos y el establecimiento de un conjunto de prerrogativas; la armonización de un sistema electoral mixto con predominante mayoritario; la intención de ir judicializando paulatinamente los procesos electorales; y, especialmente, la creación y fortalecimiento de los organismos electorales encargados de la organización de las elecciones en el país.

- De 1997 a 2000. Esta segunda etapa se caracterizó por una serie de reformas limitadas a regular las condiciones de acceso a la contienda en las urnas con la finalidad de que la transición se cerrara con la alternancia presidencial. Visto de esta manera tan simplista, en esta etapa se produjeron dos eventos relevantes para la democracia mexicana. Primero: en las elecciones federales para integrar la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000), el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta de dicha Cámara y obtuvo solamente 239 curules de un total de 500. Segundo: en la elección presidencial del año 2000, el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, obtuvo la victoria, hecho que implicó un cambio del rol del PRI, ya que dejó de ser el partido oficial para convertirse en un partido de oposición.

Identificar el periodo de la transición solo con el cambio de titular del Ejecutivo es excesivamente reduccionista, de ahí que otros autores analicen el periodo de manera más compleja y extensa (Fernández, 2009: 33-57). Así, en esta secuencia se incorpora una primera etapa previa a la transición: la de los conflictos políticos (1958-1976); a esta etapa siguió la primera fase de la transición que, como se ha dicho, se caracterizó por el establecimiento de las reglas del juego electoral (1977-1994); posteriormente, se inició la segunda fase de la transición centrada en la alternancia política (1995-2000). Para eludir la idea de que el cierre de la transición democrática se produjo con la alternancia presidencial, los años sucesivos deberían servir para hablar de la consolidación del modelo democrático o, en su defecto, de la mejora de la calidad del modelo.

En este periodo México pasó de un régimen de partido hegemónico a una democracia de partidos. En lo que aquí interesa, cabe señalar que no solo existía una diversidad de partidos políticos, sino que, a lo largo de los años, estos se habían convertido en los actores más importantes en las contiendas electorales. Así, las ciudadanas y los ciudadanos fueron relegados de las decisiones públicas y los partidos políticos eran los únicos actores que podían postular candidatas o candidatos a cargos de elección popular.

Como afirma Santiago Campos, las candidaturas independientes se introdujeron en el sistema político-electoral federal en este marco

de reformas y procesos democratizadores, pues habían sido un tema recurrente en las dos últimas décadas, tanto en el ámbito jurisdiccional —en el que se resolvían las controversias suscitadas por el registro de candidatas y candidatos independientes a puestos de elección popular— como en el legislativo —en el que se establecía la legislación estadual y federal en la materia—. Así, el órgano revisor de la Constitución, a través de las reformas constitucionales llevadas a cabo en 2012 y 2013, introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las candidaturas independientes en los ámbitos federal y local, respectivamente.

2. CRONOLOGÍA DE CANDIDATURAS Y PARTIDOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Para entender mejor el modo en que la incorporación de la figura de las candidaturas independientes transforma el panorama jurídico-electoral, debemos responder dos cuestiones desde la perspectiva legal:

- ¿Cómo se había normado antes de 2012 la participación electoral?
- ¿Cuál era el papel de los partidos políticos con relación a las postulaciones de candidatas y candidatos?

De manera sucinta, y siguiendo a Santiago Campos, podemos recorrer el marco normativo electoral y señalar que, desde la consumación de la lid independentista hasta el inicio de la lucha revolucionaria, las candidaturas para ocupar cargos de elección popular estaban constituidas por personas individuales que hacían valer su derecho a ser elegidas (Barragán, 2006: 231-250).

La Constitución Federal de 1857, así como la de 1824, no hacían ninguna referencia a los partidos políticos. Por ello, durante el siglo XIX las candidatas y los candidatos a ocupar cargos públicos (de elección popular) eran elegidos a través de diversos sistemas: sufragio público, elección indirecta en varios grados (mediante escrutinio secreto) y sistema de representación mayoritario. Hay que recordar también que incluso los ministros y magistrados se elegían por voto público.

En 1911, la Ley Electoral reconoció y reguló la figura de los partidos políticos (los cuales podían constituirse con al menos 100 ciudadanos, una junta directiva y un programa de gobierno, una asamblea y distritos electorales). Los partidos tenían derecho a postular candidatas y candidatos para elección de cargos populares. Sin embargo, junto a las candidatas y los candidatos partidistas podían concurrir aspirantes independientes de los partidos políticos. Por lo tanto, existía la posibilidad de que tanto los partidos políticos como las candidatas y los candidatos independiente registraran candidaturas y nombrar representantes ante los órganos electorales sin limitaciones.

Venustiano Carranza promulgó en 1916 la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, que reconocía el derecho de nombrar representantes a los partidos políticos y a las candidatas y los candidatos independientes. La Ley Electoral del año siguiente (1917) incluyó de nuevo a los partidos políticos en un capítulo en el señalaba que podían concurrir a los procesos electorales con candidatas y candidatos propios, pero también permitía contender a candidatas y candidatos independientes.

La Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918, aprobada cuando Venustiano Carranza todavía era el presidente de la República, contemplaba la figura de las candidaturas independientes —en esta ley, las candidatas y los candidatos eran denominados candidatos no dependientes de partidos políticos—. En 1920, el Decreto de 7 de julio, expedido cuando era presidente Adolfo de la Huerta, reformó la Ley Electoral de julio de 1918, en la cual se utilizó por primera vez el la expresión candidatos independientes.

Hasta aquí llega la historia de las candidaturas independientes, pues la Ley Electoral de 1918 fue la última que las tomó en consideración. Este ordenamiento reconocía a aquellas candidaturas los mismos derechos otorgados a las candidatas y los candidatos de los partidos políticos, con la condición de que fueran apoyados al menos por 50 ciudadanas y ciudadanos del distrito en el que se postularan. La adhesión de las ciudadanas y los ciudadanos debía constar en un acta formal con la firma de cada uno de ellos. Además, tenían que disponer de un programa político que debía hacerse público. El registro tenía que realizarse en los plazos establecidos por la legislación, en el

caso de diputadas y diputados en la cabecera del distrito electoral, y para senadoras y senadores o presidente de la República en la capital del estado.

Durante el periodo comprendido entre 1918 y 1946 no encontramos disposiciones legales que se refieran expresamente a las candidaturas independientes, ya para permitir las, ya para prohibirlas. Así, estas candidaturas no fueron sistematizadas —y menos aún definidas— en norma alguna. La legislación únicamente enunciaba los requisitos que debían reunir quienes pretendieran ocupar un cargo de elección popular apoyados por un partido político, o bien en calidad de candidatas y candidatos independientes.

La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, aprobada durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, restringió explícitamente el derecho a registrar candidatas y candidatos para ocupar cargos de elección popular únicamente a los partidos políticos. De manera sucinta, el segundo párrafo del artículo 60 de la citada ley disponía a la letra: «Solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos». A partir de la expedición de este ordenamiento electoral no se permitió el registro de candidaturas independientes. Sin embargo, ese mismo año se postuló como candidato ciudadano Ezequiel Padilla, y en 1952 lo hizo Miguel Henríquez Guzmán. En años sucesivos se postularon otros candidatos, circunstancia que se solventaba con el reconocimiento en los resultados electorales de un rubro que reflejaba los votos contabilizados para candidatos no registrados.

Por otro lado, debe recordarse que una de las tendencias que empezó a manifestarse en el Derecho local fue la adopción de los contenidos constitucionales y legales federales. Tal incorporación a los ordenamientos locales, que en la mayoría de las veces no era en modo alguno obligatoria, se hizo también sin la reflexión o discusión necesaria. Así, poco a poco en el ámbito local quedó también reconocida la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatas y candidatos a cargos de elección local. Inevitablemente, ello mermó la capacidad de organización de la ciudadanía, dado que carecía de la posibilidad, *per se*, de proponer candidatas o candidatos que impulsaran proyectos de gobierno distintos a los que enarbolaban las plataformas de los partidos políticos.

En 1977, la reforma constitucional que reconoció a los partidos políticos confirmaría y consolidaría en las siguientes décadas la exclusividad de los partidos políticos para poder postular ciudadanas y ciudadanos a los cargos de elección popular. En este sentido, la reforma definió una democracia de partidos, cuyo fortalecimiento fue incuestionable.

Aquí conviene distinguir entre la candidatura electoral y la candidatura independiente, dado que esta distinción marcó el sistema jurídico electoral durante décadas y permitió calibrar el efecto del reconocimiento de la exclusividad de los partidos políticos para postular candidatas y candidatos en la participación de la ciudadanía.

3. CANDIDATURA INDEPENDIENTE Y CANDIDATURA ELECTORAL

De acuerdo con la Real Academia Española, candidatura es la «propuesta de persona para una dignidad o un cargo». Serra Rojas señala que el término candidatura «[...] se aplica a la condición de candidato, es decir, a la aspiración a ocupar cualquier honor, dignidad o cargo, o a la aceptación para ser propuestos como tal» (Serra, 2001: 154).

Según Nohlen (1989: 93), la candidatura electoral «[...] es la oferta política sobre la cual se pronuncian los electores». Por su parte, Lorenzo Córdova la define, *lato sensu*, como «[...] la postulación que, de manera individual o colectiva, se hace de un aspirante a un cargo designado mediante una elección» (Córdova, 2005: 607). Para Mario Martínez y Roberto Salcedo, «[...] es la propuesta para que una persona ocupe un cargo público, sobre la cual se pronuncian los votantes en una elección» (Martínez y Salcedo, 1999: 122).

Estas definiciones permiten señalar el contenido esencial de la noción: la candidatura constituye una oferta o propuesta política, individual o colectiva, sobre la que decidirán las ciudadanas y los ciudadanos en su calidad de electores; para quienes resulten ganadores, el resultado será el acceso a un cargo público.

A partir de este planteamiento, puede señalarse que, atendiendo a la naturaleza individual o colegiada de los órganos de gobierno que

serán ocupados, puede darse una tipología de supuestos diversos. De acuerdo con la organización electoral mexicana, estos supuestos atienden a la forma reconocida en el ordenamiento electoral. A saber, se trata de dos formas: nominal (personal o individual) y por lista. Respecto a la primera, «[...] únicamente cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente en su nombre» (Nohlen, 1989: 84), mientras que, en el caso de la lista «[...] lo decisivo a la hora de convertir votos en escaños es la suma de los votos conseguidos por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista» (Nohlen, 1989: 84). Dieter Nohlen señala las siguientes modalidades de las listas:

- Lista cerrada y bloqueada. El orden de los candidatos es invariable. El elector únicamente puede votar por la lista tal y como se le presenta. Los escaños que correspondan a la lista se han de atribuir a los candidatos en el orden en que estos aparecen en la lista.
- Lista cerrada y no bloqueada. El orden de los candidatos que se presentan en la lista es variable. El elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar los candidatos, bien poniendo números delante de los nombres (con los que indica en qué orden desea elegirlos), bien utilizando votos nominales o votos preferenciales; también puede tachar nombres de candidatos.
- Lista abierta. No solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de una lista, sino que el elector puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas (*panachage*) o, incluso, introducir nombres nuevos.

Como puede advertirse, este modelo resulta inalcanzable para las y los ciudadanos si no conforman un partido o cualquier variante de organización política que vaya a participar en las elecciones. Por ello, es necesario centrarse en el eje rector de la candidatura independiente: la titularidad para la postulación de la candidatura y las reglas para desarrollar tal candidatura como oferta política.

Ahora bien, de acuerdo con Lorenzo Córdova existen tres modelos distintos de postulación de candidaturas:

En el primero reserva el derecho de postular candidatos a los partidos políticos. Bajo este esquema, cualquier ciudadano para acceder a un car-

go público electivo debe ser propuesto por algún partido que lo hace su candidato al mismo.

El segundo modelo prevé la posibilidad de que la postulación de candidaturas sea un derecho atribuido a asociaciones o grupos diferentes a los partidos políticos (agrupaciones o un cierto número mínimo de ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, etc.), pero, en todo caso, los aspirantes a un cargo de elección popular deben estar respaldados por una pluralidad de potenciales electorales para poder ocupar una candidatura.

El último modelo es el que permite la postulación individual y autónoma de ciudadanos como candidatos de manera desvinculada a partidos políticos y organizaciones ciudadanas (se trata del reconocimiento legal de la figura conocida como «candidaturas independientes»). En este esquema tanto el registro como la promoción de la candidatura a lo largo de la campaña electoral corre a cargo del propio candidato (Córdova, 2005: 608).

Así pues, la candidatura independiente se constituye como una especie de candidatura electoral, y es concebida como «[...] una modalidad electiva establecida por determinados sistemas jurídicos, por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentarse ante los electores como una opción a un cargo de elección popular, sin necesidad de respaldo partidista» (Maitret, 2004: 59).

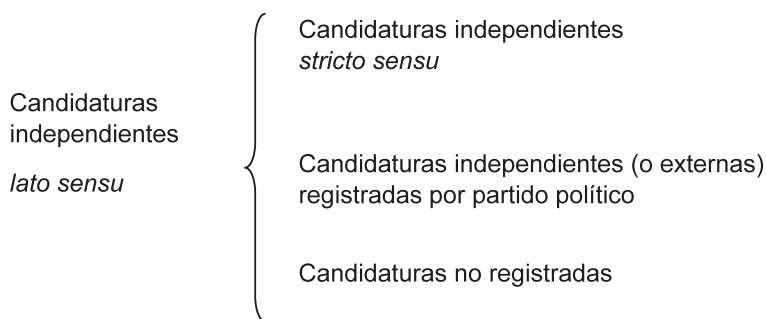
Para Alfredo Soto, las candidaturas independientes son formas de participación ciudadana que contribuyen a mejorar el desarrollo de la vida política y democrática del país; dada su mayor cercanía a la sociedad, pueden coadyuvar a la conformación de una opinión pública mejor informada de los problemas que afectan a ese círculo social (Soto, 2004: 87). Estas candidaturas, señala Lorenzo Córdova, posibilitan el ejercicio del derecho de las ciudadanas y los ciudadanos a presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada de los partidos políticos, que tradicionalmente han detentado esa prerrogativa (Córdova, 2005: 609).

José Barragán recuerda que la figura cobró importancia precisamente cuando algunos partidos decidieron postular para cargos de elección popular (senadores y diputados) a personalidades que no pertenecían a dicho partido. A estas candidaturas se las caracterizó como independientes y los postulantes fueron llamándolos candidatos independientes. Llegado el caso, también se les consideró como

diputados independientes, es decir, no adscritos a ningún grupo parlamentario partidista (Barragán, 2006: 39).

Por tanto, lo que caracteriza a este tipo de candidatura es su independencia de cualquier filiación partidista, no la postulación por un partido político, ya que, como se acaba de advertir, existe la posibilidad de que institutos políticos postulen candidatas y candidatos que no sean militantes de los mismos. No obstante, la mayoría de las autoras y los autores consideran que la candidatura independiente está desvinculada de los partidos políticos. Esta es la visión más tradicional y es también la que recoge la legislación electoral vigente.

Siguiendo a Gonzalo Santiago Campos, con base en las figuras contempladas por el Derecho electoral mexicano resulta posible clasificar de este modo las candidaturas independientes,:



Este esquema, facilita la comprensión de la tipología de las candidaturas independientes. Veamos las definiciones de cada tipo de candidatura.

Por candidatura independiente en sentido restringido o *stricto sensu* debe entenderse la forma de participación ciudadana mediante la cual se concurre a un proceso electoral con el objetivo de obtener el voto popular para ocupar un cargo público sin el respaldo de partido político alguno.

Las candidaturas independientes registradas por partidos políticos —que también podrían denominarse externas—, son aquellas que

apoyan la participación de ciudadanas y ciudadanos para ocupar diversos cargos de elección popular sin tener filiación o militancia partidista con el instituto político que los respalda.

El caso de las candidaturas no registradas es bastante peculiar, toda vez que de acuerdo con el inciso c) del entonces artículo 277 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no vigente en la actualidad, «[...] los votos emitidos a favor de candidatos no registrados se asentarán en el acta por separado». Con base en el texto íntegro del citado artículo 277, puede decirse estos votos no son nulos, sino válidos, pero como han sido emitidos a favor de candidatas y candidatos no registrados, el precepto referido les da un tratamiento especial.

Al respecto, debe recordarse que, en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-713/2004, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló lo siguiente:

[...] de la interpretación gramatical, sistemática y funcional [de diversas disposiciones, tanto de la Constitución Federal como Local, además de la legislación electoral del Estado], se desprende que los votos emitidos en favor de candidatos no registrados, si bien no pueden catalogarse como nulos, tampoco son válidos y, en consecuencia, no puede dárseles un efecto jurídico por el cual cierto ciudadano, sin haber sido registrado oportunamente (en la etapa de preparación de la elección) por la autoridad electoral administrativa competente como candidato para integrar un ayuntamiento en el Estado de Veracruz (en virtud de haber sido postulado por un partido político, coalición o agrupación de ciudadanos de un municipio), pueda obtener por esa vía el triunfo en la elección y, por ende, se le expida la constancia respectiva.

Este criterio contrasta con el caso del municipio de Jiménez de Santander, Tamaulipas, donde la elección municipal fue ganada por María del Rosario Elizondo Salinas, candidata no registrada, a la que el Instituto Estatal Electoral de Tamaulipas otorgó la constancia de mayoría. Se trata de un caso interesante que vale la pena recordar. Pare ello, seguiremos a Santiago Campos (Barragán, 2006: 245-247):

En las elecciones municipales de 1998 en Tamaulipas, María del Rosario Elizondo Salinas de Cantú participó como *candidata no re-*

gistrada y su planilla obtuvo el triunfo en el municipio de Jiménez de Santander. Alcanzó un total de 1,890 votos contabilizados (46.53%) de 4,062 votos totales, esto es, 72.48% del total de 5,604 votantes de la lista nominal de ese entonces. En cambio, Acción Nacional logró en esa elección tan solo 119 votos (2.93%); el Partido Revolucionario Institucional 1,743 (42.91%); el Partido de la Revolución Democrática 52 votos (1.28%); el Partido del Trabajo 6 votos (0.15%); los partidos Verde Ecologista y el Auténtico de la Revolución Mexicana no obtuvieron votos, y el Comunista logró 4 sufragios (0.10%) de los votos contabilizados; hubo 248 nulos (6.11%). Por tanto, la *candidata no registrada* ganó por 147 votos de diferencia respecto al candidato del PRI.

El Instituto Estatal Electoral otorgó la constancia de mayoría a la ganadora, pero el Partido Revolucionario Institucional objetó la decisión del Instituto. Entre sus agravios, señaló motivos de inelegibilidad y otras causales de nulidad, alegaciones a las que la autoridad jurisdiccional electoral del Estado respondió en estos términos:

[...] [el Instituto Estatal Electoral] no actuó inmotivadamente, ni es verdad que haya interpretado y aplicado inexactamente los preceptos legales que invoca; por el contrario, la autoridad recurrida, al declarar válida la elección en que resultó ganadora la planilla no registrada actuó con notorio respeto a la voluntad ciudadana plasmada en el voto, como principio rector del sistema democrático representativo del Estado mexicano, y que nuestro sistema electoral local garantiza, de acuerdo con los artículos 41, 60 de la Constitución Política Federal, 7, fracción II y 20, fracción II, de la Constitución local, 1, 2 y 5 del Código Electoral para el Estado de Tamaulipas [...].

Asimismo, determinó que:

[...] si bien es cierto que el sistema electoral se funda en un sistema de partidos, el legislador tamaulipeco permitió una vía alterna en los candidatos no registrados. Todo ello se funda en los artículos 35, 39 y 41, base I, de la Constitución Federal, en instrumentos internacionales; argumenta la responsable que el contenido de los artículos 4 y 5 de su código local, no limita, restringe ni suspende la emisión del voto si no se hace a favor de un partido político, por el hecho de que la ley prevé el establecimiento en las boletas, al igual que a nivel (*sic*) federal y prácticamente en todas las legislaciones locales, del espacio para anotar a candidatos no registrados, mismos que se asentaran en un apartado, así

como la expresión de que todos los votos emitidos de manera diferente, serán declarados nulos.

El Tribunal Electoral también argumentó que la posibilidad de sufragar por un candidato o candidata no registrado constituye «[...] una opción que permitirá al ciudadano, que no simpatice con ninguna de las corrientes políticas registradas, proponer una persona de su satisfacción, siendo esto una vía alterna para llegar a ser parte integrante de los poderes públicos, en el caso de obtener el voto de las mayorías».

Además, hizo mención al proceso electoral estatal del año de 1983, en el cual «[...] se permitió la victoria de candidatos no registrados que obtuvieron mayoría en los municipios de Jaumave y Ocampo, por lo que atendiendo a los precedentes histórico legislativo-electorales de la entidad, amén de que ninguna de las disposiciones vigentes en aquella época, se desprendía como requisito de elegibilidad el estar registrado como candidato de algún partido político».

Por todas estas razones, el Tribunal Electoral de Tamaulipas ratificó la actuación de la responsable, con la consiguiente declaración de validez de la elección del municipio de Jiménez y la expedición de la constancia de mayoría.

Como puede observarse, la interpretación local supera el criterio federal. Se trata, no obstante, de un caso aislado, rescatable en la medida en que forma parte de la evolución de la figura en el ordenamiento electoral mexicano.

Por último, en este apartado hemos omitido el uso de la expresión «candidatura ciudadana» como sinónima de candidatura independiente, dado que, en estricto sentido, todas las candidaturas a puestos de elección popular deben ser ocupadas por ciudadanos o ciudadanas: como se sabe, para gozar de la prerrogativa de sufragio pasivo en nuestro país es requisito indispensable tener la ciudadanía mexicana. En este sentido, todas las candidaturas son ciudadanas.

Alcanzado un consenso mínimo sobre el contenido de la noción candidatura independiente, veámosla desde la perspectiva del sufragio pasivo.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA CANDIDATURA INDEPENDIENTE DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO AL VOTO

Como hemos visto, antes de su inclusión en el texto constitucional, la figura de la candidatura independiente generó debates públicos, especialmente jurisdiccionales, derivados de la interpretación de los límites que debería tener el ejercicio del derecho al voto en su vertiente pasiva. En las correspondientes sentencias judiciales se delinearon algunos de los argumentos que justifican incorporación la figura en el ordenamiento electoral mexicano. Sin embargo, debe destacarse el bagaje normativo derivado de los instrumentos internacionales para concluir que la figura es totalmente pertinente en México.

El fundamento de las candidaturas independientes en nuestro país radica en el derecho a ser votado que consagra la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto el José Barragán considera que la candidatura independiente «[...] no sería sino una personalización del derecho de poder ser votado para un cargo público, expresando el interesado su voluntad de registrarse de manera formal, como un ciudadano libre e independiente; es decir, no afiliado a partido alguno ni tampoco propuesto por alguno de ellos» (Barragán, 2006: 39).

En el contexto internacional son dos los instrumentos, firmados y ratificados por México que reconocen el derecho fundamental a ser votado, y como consecuencia de ello, la posibilidad de las candidaturas independientes. El primero pertenece al sistema universal de derechos y el segundo al sistema interamericano.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...]

b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

En similares términos, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...]
- b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. [...]

La interpretación de estos artículos ha sido variable. Un trabajo más extenso ameritaría la revisión de los criterios que, en diferentes momentos, sostuvieron los tribunales mexicanos. Bastará citar uno de ellos, que podría interpretarse como un estándar restrictivo, pero que es útil para entender los debates que condujeron al reconocimiento con mayor amplitud del derecho al sufragio pasivo en México:

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SOLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN)

«De la interpretación de lo dispuesto en los artículos 35, fracción II; 41, segundo párrafo, fracción I, y 116, fracciones I, segundo párrafo, y IV, incisos f), g) y h), en relación con el 2, apartado A, fracciones III y VII; 35, fracción I; 36, fracciones I y III; 39, 40, 41, fracciones II y III; 54, 56, 60, tercer párrafo; 63, cuarto párrafo, *in fine*; 115, primer párrafo, fracción VIII; 116, fracciones II, último párrafo, y IV, inciso a); 122, tercero, cuarto y sexto párrafos, apartado C, bases primera, fracciones I, II y III; segunda, fracción I, primer párrafo, y tercera, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 25, incisos b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23, incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer límite legal alguno, por lo que no resulta inconstitucional ni violatoria del Derecho internacional la negativa del registro como candidato independiente en la elección de gobernador del Estado de Michoacán a un ciudadano, con base en que el artículo 13, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Michoacán y 21 y 34, fracción IV, del código electoral de dicha entidad federativa establecen que solo los partidos políticos

tienen derecho a postular candidatos a los cargos de elección popular y, por tanto, no contemplan las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro de candidatos solo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual la misma no representa, *per se*, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental».

Este criterio, sustentado en una tesis aislada, fue asumido mayoritariamente por la Sala Superior del Tribunal Electoral. Solo dos magistrados disintieron del criterio adoptado.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A la distancia, queda claro que la justificación de las candidaturas independientes se percibe mejor si se revisan todos los casos, exitosos o no, en los cuales ciudadanas y ciudadanos decidieron participar sin el apoyo de un partido político. Las negativas de registro de tales candidaturas fueron empedrando el terreno para la normativa actualmente vigente, que constituye, sin lugar a dudas, una garantía que amplió el contenido del derecho al voto en su vertiente de sufragio efectivo.

Cualquier modelo democrático contemporáneo pretende incentivar la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en el entorno electoral porque es la expresión más popular de aquél. Si se puede participar en los procesos electorales, la ciudadanía se siente constreñida a participar en otros espacios. Todo ello redundará en una mejor comunicación y en la conformación de un espacio público compartido por gobierno y sociedad. En el caso mexicano, la apertura a las candidaturas debería tener tal propósito.

Sin embargo, también falta estudiar cómo impactó en el electorado mexicano aquella normativa que atribuyó en exclusiva a los par-

tidos políticos la prerrogativa de postular candidatas y candidatos a los puestos de elección popular. Tal disposición sirvió para consolidar un modelo democrático basado en los partidos, al convertirlos en la vía única e indispensable para que las ciudadanas y los ciudadanos ciudadano pudieran acceder a los cargos de representación y gubernativos.

Tal preponderancia de los partidos provocó que se reconocieran numerosas prerrogativas que fueron generando vicios en el interior de los mismos, circunstancia que alejó a la ciudadanía de las urnas y de la propia organización y participación ciudadana.

El reconocimiento y la regulación de las candidaturas independientes es, hoy día, un punto de partida para construir un modelo democrático más fuerte, en la medida en que propicia que las ciudadanas y los ciudadanos vuelvan a considerar el escenario político como un espacio de privilegios y responsabilidades compartidos. Junto a los partidos políticos, será la ciudadanía la que reorganice y consolide el modelo democrático que tanto ha costado poner a punto. Antes de que sea demasiado tarde.

REFERENCIAS

- Barragán Barragán, J. (2006): *El debate jurídico sobre las candidaturas independientes*, México: Folios.
- Cárdenas Gracia, J. (1994): *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México: UNAM.
- Córdova Vianello, L. (2005): «Candidatura electoral», en M. Carbonell (coord.), *Diccionario de Derecho constitucional*, México: Porrúa.
- Fernández del Castillo, G. P., A. Puga Cisneros y H. Díaz-Santana (2009): *Memoria histórica de la transición democrática en México: 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México: Porrúa.
- Gilas, K.M. (2012): «Un estudio de la calidad de la democracia mexicana», *Quid Iuris* 6(16).
- Levine, D.H. y J.E. Molina (2007): «La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada», *América Latina Hoy*, 45.
- Maitret, A.I. (2004): «Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular», *Voz y Voto*, 59.
- Martínez Silva, M. y R. Salcedo Aquino. (1999): *Diccionario electoral 2000*, México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.

- Nohlen, D. (1989): «Candidaturas», en *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario electoral*, San José: Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, A. C. (Serie Elecciones y Democracia).
- Nohlen, D. y R.-O. Schultze (comps.) (2006): *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, México: Porrúa.
- Santiago Campos, G. (2006): «Panorama general de las candidaturas independientes en México», *Quórum Legislativo*, 85, abril-junio, 231-250.
- Sartori, G. (2007): *¿Qué es la democracia?*, Madrid: Taurus.
- Serra Rojas, A. (2001): *Diccionario de ciencia política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Soto Rodríguez, A. (2004): «Las candidaturas independientes en México», *Voz y Voto*.

Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



www.tirantonline.com.mx

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- ★ Biblioteca Virtual
- ★ Tirant Derechos Humanos
- ★ Tirant TV
- ★ Personalización
- ★ Foros y Consultoría
- ★ Revistas Jurídicas
- ★ Gestión de despachos
- ★ Novedades
- ★ Tirant Online España
- ★ Petición de formularios

 +52 1 55 65502317

 www.tirantonline.com.mx

 atencion.tolmex@tirantonline.com.mx