

El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México

The Gatopardismo Behind the Regulation of Independent Candidates in Mexico

Karolina M. Gilas (México)*

Fecha de recepción: 27 de octubre de 2014.

Fecha de aceptación: 30 de abril de 2015.

RESUMEN

Después de casi siete décadas, las candidaturas independientes regresan a la escena política de México. Pasaron poco menos de dos años desde su reconocimiento constitucional hasta su regulación en la legislación secundaria, que se dio junto con la importante reforma electoral de 2014. Si bien se adoptó un esquema abierto de postulación, sin restringir el número de candidatos independientes que pueden competir por cada puesto, su desarrollo normativo las deja en una clara desventaja y sin mayores posibilidades de éxito frente a los candidatos postulados por los partidos políticos. Esto, en un claro afán de las élites partidistas de seguir controlando el acceso al poder y a sus propios militantes.

PALABRAS CLAVE: candidatos independientes, sistema electoral mexicano, equidad, competencia electoral.

* Profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. karolina.gilas@te.gob.mx.

ABSTRACT

Independent candidates (IC) reappear in Mexican politics after almost 70 years, with constitutional reform of 2012 and electoral reform of 2014. Although the new law adopts an “open” model for independent candidatures, as there is no restriction as to the number of IC for each position, the specific rules leave them without any major chance of success in confrontation with political parties’ candidates. The design shows a clear desire of parties’ elites to maintain their position of gatekeepers towards their members and other political actors.

KEYWORDS: independent candidates, Mexican electoral system, equity, electoral competition.

Introducción

Desde el siglo XIX, las candidaturas independientes han sido un tema de discusión en la política mexicana. Como señala Mariana Hernández, desde la Independencia y hasta principios del siglo XX predominaban los ciudadanos candidatos, postulados por diversos actores, pero no por los partidos políticos. La ausencia de candidatos de partidos fue el resultado de la inexistencia de un sistema de partidos, no de una decisión estructural relativa a su incorporación o a la creación de condiciones en las que tuvieran prioridad por encima de otras formas de participación (Hernández 2011, 20 y ss.).

Las candidaturas independientes recibieron un tratamiento legal en la ley electoral de 1911, la cual las colocó en las mismas condiciones que las de partidos políticos; sin embargo, no fueron comunes en aquella época, debido a las facilidades para la creación de nuevos partidos (Becerra 2014, 202). Fue a partir de 1946 cuando la nueva ley electoral estableció el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos (Hernández 2011, 24-5). La prohibición de las candidaturas independientes o, mejor dicho, de los candidatos sin partido (Medina 2014, 307-8) tuvo como razones de fondo reforzar el control que el partido hegemónico ejercía en el sistema político y electoral (Becerra 2014, 202-9) y, posteriormente, el fortalecimiento del sistema de partidos.

A partir de ese momento, el tema regresó a la discusión pública de manera recurrente. Uno de los casos importantes se dio en 2004, cuando Jorge Castañeda Gutman solicitó su registro como candidato independiente para presidente de la República y, tras la negativa y después de haber agotado los medios internos correspondientes, presentó una queja ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (Hernández 2011, 27-9; Santiago 2014, 263). En la sentencia del caso Castañeda Gutman vs. México, la Corte IDH determinó que los estados gozan de amplia libertad en la configuración del derecho al sufragio pasivo, aunque obligó al Estado mexicano a crear un medio efectivo para la protección de los derechos

políticos de los ciudadanos (Corte IDH 2008). Después, durante el proceso electoral federal de 2012, Manuel Jesús Clouthier Carrillo y otros ciudadanos solicitaron su registro como candidatos para presidente de la República, el cual les fue negado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Debido a la repulsa, promovieron juicios ciudadanos ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la cual determinó —aunque por mayoría de solamente cuatro votos— que el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos

no afecta el contenido esencial del derecho a ser votado, dado que se limita a establecer una condición legal, razonable y proporcional para ejercer el derecho de acceso a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad (SUP-JDC-494/2012; SUP-JDC-597/2012 y acumulados; SUP-JDC-612/2012 y acumulados).

Los juicios mencionados dieron origen a la jurisprudencia 11/2012, con el rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES (Gilas 2014, 28).

Ese mismo año, en agosto de 2012 llegó la reforma constitucional con la cual el tema de las candidaturas independientes volvió a la agenda política, jurídica y electoral de México. Así, en el artículo 35 constitucional se reconoció el derecho de postularse como candidato a cualquier cargo de elección popular a los ciudadanos que no cuenten con apoyo de un partido político y se dejó a la ley secundaria la regulación detallada del ejercicio de tal derecho:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[...]

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 can-

didatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos *así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente* y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación (CPEUM, artículo 35, 2014).[§]

Ese reconocimiento constitucional del derecho ciudadano a ser candidato independiente obligó a cambiar las reglas de los procesos electorales para crear un nuevo marco legal que permita a tales candidatos competir en pie de igualdad con los de los partidos políticos, al regular su registro, las maneras de hacer campaña, posibilidades de financiamiento y reglas de fiscalización (Gilas 2014, 28).

La reforma constitucional de 2012 estableció un plazo de 12 meses para que las entidades federativas ajustaran sus marcos legales para regular la nueva figura de candidaturas. No obstante, antes del inicio de los procesos electorales de 2013 en 14 estados de la República, en sólo tres de ellos —Durango, Zacatecas y Quintana Roo— se incluyó en sus normativas locales la figura de candidatos independientes —aunque en el caso de Durango fue únicamente en el ámbito constitucional y con una restricción temporal de aplicación para el proceso electoral de 2016—. Para los comicios de 2014, la mayoría de los estados habían regulado las candidaturas independientes; sin embargo, en el caso de Coahuila el Legislativo local no expidió la ley antes del inicio del proceso, por lo que, ante las solicitudes de registro presentadas por algunos ciudadanos, la Sala Superior del TEPJF ordenó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPC Coahuila) registrarlos y otorgarles las prerrogativas necesarias para su participación efectiva en el proceso electoral (SM-JDC-40/2014; SM-JDC-41/2014; SUP-JDC-357/2014). Tanto en los procesos electorales de 2013 —en Quintana Roo y Zacatecas— como de 2014 —en Nayarit y

[§] Énfasis añadido.

Coahuila—, las Salas del TEPJF emitieron criterios relevantes en torno a la regulación de las candidaturas independientes, relativos a registro, campañas electorales y fiscalización (Gilas 2014, 28-33).

En el ámbito federal, las candidaturas independientes fueron reguladas dos años después de su reconocimiento constitucional, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), expedida en mayo de 2014, la cual incluye un libro dedicado a este tema.

El presente artículo pretende identificar los parámetros clave con los cuales los ciudadanos podrán buscar su postulación a un cargo de elección popular sin contar con el respaldo de un partido político, y analizar las condiciones de equidad y posibilidades de éxito de esa figura de candidaturas frente a los candidatos de los partidos. También, se sostiene que el marco regulatorio diseñado por dichos organismos políticos para las candidaturas independientes es restrictivo, dificulta la participación ciudadana y no permite mayor éxito de esa modalidad, ya que su finalidad es mantener el control de las postulaciones en las manos de los partidos.

Cargos elegibles

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce el derecho ciudadano de postularse a un cargo de elección popular sin señalar restricción alguna al respecto; sin embargo, la LGIPE lo limita exclusivamente para los cargos de presidente de la República y diputados y senadores por principio de mayoría relativa (MR). Por lo tanto, no es posible registrarse como candidato independiente a diputado o senador por el principio de representación proporcional (RP) ni participar en la distribución de escaños de esta representación. No obstante, en el ámbito estatal se encuentran diversas soluciones a ese problema pues en algunos estados —Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, San Luis Potosí y Yucatán— se permiten las postulaciones vía RP para regidores —aunque ninguna legislación local prevé esa posibilidad para diputados—, y todas estas regulaciones fueron avaladas por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación (SCJN), conforme al principio de libre configuración que tienen las legislaturas estatales (SCJN 2012). Con ese tipo de regulaciones, excluyentes de las candidaturas independientes en la ruta de RP, son cada vez más comunes las situaciones en las cuales un candidato independiente no logra ganar en el distrito en el que se postuló, pero la votación que recibió sí rebasa 3% de la válida emitida, necesaria para participar en la distribución de escaños de RP.

Como se ha señalado en trabajos previos —referentes a las candidaturas independientes o sin partido— de Luis Medina y de quien suscribe,

Las candidaturas tienen el propósito de abrir el sistema de partidos y dotar a los ciudadanos de una alternativa legal, distinta a las que ofrecen las fuerzas políticas. Al mismo tiempo, son una expresión o fortalecimiento del derecho fundamental al sufragio pasivo, al terminar con el monopolio de los partidos políticos en la materia de registro de candidatos, misma que resultaba ser una limitación al derecho a ser votado de los ciudadanos, al obligarlos necesariamente a afiliarse a un partido político para presentarse en las elecciones. Por el otro lado, el sentido de la representación proporcional es reflejar la composición social en el órgano colegiado, a fin de que los grupos minoritarios puedan ser escuchados y exista representatividad social en la instancia que toma decisiones imperativas para todo el cuerpo electoral. Si los dos propósitos anteriores son correctos, entonces, no existe justificación alguna para que las candidaturas sin partido no obtengan espacios en la pista proporcional. Tales candidaturas buscan ser una opción para que los ciudadanos diferencien sus votos y, de llegar a integrarse a un órgano colegiado, ser las voces que representen a grupos minoritarios (Medina y Gilas 2014, 312).

De lo anterior se desprende que no existe justificación alguna para ese tipo de limitación y se advierte una afectación importante a la representatividad y a la efectividad del voto ciudadano.

Requisitos de registro

Como señala Fernando Agiss (2014, 231-6), en las legislaciones estatales existen dos modelos de postulaciones de candidatos sin partido:

- 1) Abierto: todos los aspirantes que cumplen con los requisitos marcados por la ley consiguen el registro.
- 2) Cerrado: solamente el aspirante que obtuvo la mayor cantidad de firmas es registrado como candidato.

El esquema adoptado en el ámbito federal es del tipo abierto: no limita el número de candidaturas independientes que pueden registrarse a cada cargo de elección popular, pero condiciona el registro al cumplimiento de una serie de requisitos y establece un proceso de registro que comprende varias etapas.

El proceso inicia con la convocatoria que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) debe emitir en noviembre del año previo a la elección y en la cual se tienen que señalar los cargos de elección popular a los que se puede aspirar, requisitos que se deben cumplir, documentación comprobatoria requerida, plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, topes de gastos que se pueden erogar, así como los formatos de los documentos que los aspirantes deberán presentar a lo largo del proceso de registro (LGIPE, artículo 367, numeral 1, 2014).

A partir de la emisión de la convocatoria y hasta la fecha límite señalada en ésta, los ciudadanos interesados deben presentar, ante los órganos del INE, una manifestación de intención —para el proceso electoral 2014-2015, la convocatoria fue emitida el 19 de noviembre de 2014 y el plazo para presentar la manifestación de intención terminaba el 26 de diciembre de 2014—. Al momento de manifestar su interés ante la autoridad, los ciudadanos adquieren la calidad de aspirantes a candidatos independientes (LGIPE, artículo 368, numerales 3 a 5, 2014).

En ese momento, los aspirantes pueden iniciar los actos tendentes a recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido (LGIPE, artículo 369,

numeral 1, 2014). Ésta es la tercera etapa del proceso, en la cual deben conseguir firmas de apoyo a su candidatura, mediante reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general (LGIPE, artículo 370, numeral 1, 2014). Durante esa fase, no pueden realizar actos anticipados de campaña ni contratar propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio o televisión (LGIPE, artículo 372, numerales 1 y 2, 2014). La cantidad de firmas requerida para las candidaturas independientes depende del cargo al que se pretenden postular:

- 1) Presidente de la República: 1% de la lista nominal de electores, distribuidos en por lo menos 17 entidades federativas (LGIPE, artículo 371, numeral 1, 2014).
- 2) Senadores o diputados: 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa o al distrito, distribuidos en por lo menos la mitad de los distritos o secciones electorales (LGIPE, artículo 371, numerales 2 y 3, 2014).

Los plazos que otorga la ley para juntar la cantidad de firmas señalada son: para aspirante a la candidatura presidencial, 120 días; senador, 90, y diputado, 60 (LGIPE, artículo 369, 2014).

La última etapa es la del registro de candidatos, en la cual los aspirantes deben presentar su solicitud ante el órgano competente del INE, en cada caso, en función del tipo de cargo al que pretendan postularse —para el de presidente, ante el secretario ejecutivo; senador por el principio de mayoría relativa, ante el vocal ejecutivo de la Junta Local correspondiente, y diputado por el principio de mayoría relativa, ante el vocal ejecutivo de la junta distrital correspondiente—. La solicitud debe ser presentada por escrito y contener los siguientes elementos (LGIPE, artículo 383, numeral 1, incisos a y b, 2014):

- 1) Apellido paterno y materno, nombre completo y firma —o, en su caso, huella dactilar del solicitante—.

- 2) Lugar y fecha de nacimiento.
- 3) Domicilio y tiempo de residencia en éste.
- 4) Ocupación.
- 5) Clave de la credencial para votar.
- 6) Cargo para el que se pretende postular.
- 7) Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones.
- 8) Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes.

Además, junto con la solicitud de registro, los aspirantes deben presentar documentos adicionales señalados por la ley, entre los cuales están los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano y la cédula de respaldo ciudadano (LGIPE, artículo 383, numeral 1, inciso c, 2014). Al recibir la documentación, el INE cuenta con tres días para examinar el cumplimiento de los requisitos, con excepción de la revisión de las firmas de apoyo (LGIPE, artículos 383, numeral 2; 384, numeral 1, y 385, 2014).

Después de la revisión de los requisitos, el secretario del Consejo General del INE y los presidentes de los consejos locales o distritales deben hacer público que terminó el proceso de registro de candidaturas independientes y resolver las candidaturas (LGIPE, artículos 388 y 389, 2014).

Los candidatos independientes no podrán ser reemplazados en ninguna de las etapas del proceso electoral (LGIPE, artículo 390, numeral 1, 2014); en el caso de diputados, se cancelará el registro de la fórmula completa cuando falte el propietario, aunque la ausencia del suplente no la invalidará (LGIPE, artículo 391, numeral 1, 2014), y para las listas de candidatos independientes al cargo de senador, si por cualquier causa faltara uno de los integrantes propietarios de una de las fórmulas, se cancelará el registro de ambas, pero, al igual que en el caso de diputados, la ausencia del suplente no las invalidará (LGIPE, artículo 392, numeral 1, 2014).

Como se puede observar, el proceso de registro es bastante complejo y, además, los requisitos de postulación son difíciles de cumplir, especialmente la cantidad de firmas de respaldo ciudadano: para registrarse como candidato independiente al cargo de presidente, el interesado debe recabar 818,914 firmas;¹ para registrar un partido político es necesario afiliarse a 60 mil personas —300 afiliados en por lo menos 200 distritos uninominales— y mantener el número de militantes en 226,161² —0.26% del padrón electoral—. Es decir, un aspirante a candidato independiente deberá juntar esa cantidad de firmas en sólo 120 días, lo que significa un promedio diario de casi 7,000 firmas —6,824 es el cálculo exacto—. En el caso de los aspirantes a diputados la situación es un poco más alentadora: un distrito promedio tiene 272,972 votantes, por lo que un aspirante necesitará juntar 5,460 firmas en 30 días, que equivalen a 182 diarias. Desde esa perspectiva, queda clara la dificultad de conseguir un registro independiente para la candidatura de presidente, en tanto que los aspirantes a diputados o a elecciones locales tendrían mayores posibilidades de lograrlo.

Cabe señalar que la SCJN, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014, validó los porcentajes señalados por la ley, sosteniendo que el hecho de exigir un mayor número de electores que deben otorgar su respaldo a los aspirantes a candidatos independientes frente a los necesarios para la creación de nuevos partidos no implica un trato desigual, ya que son diferentes formas de participación ciudadana, que no son equivalentes.

Además de los requisitos ya señalados, conforme a la ley y a la convocatoria emitida por el INE, el ciudadano interesado debe presentar una manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, en la que indique que no es presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente de un partido político (LGIPE, artículo

¹ Con base en la lista nominal de 81,891,419 ciudadanos, vigente al 12 de diciembre de 2014 (INE 2014a).

² Con base en el padrón electoral de 86,985,171 ciudadanos, vigente al 12 de diciembre de 2014 (INE 2014b).

383, numeral 1; Convocatoria, base novena, 2014). En procesos electorales locales previos, el TEPJF ya se había pronunciado al respecto de esa restricción; en la sentencia SUP-JRC-0053/2013, la Sala Superior determinó que los dirigentes partidistas no pueden postularse como candidatos independientes, porque

en el caso de que se permitiera la participación de dirigentes de partidos políticos, entonces se desnaturalizaría la figura de los candidatos independientes, dado que, por la posición que ocupan dichas personas en el partido, tienen acceso a medios, recursos y estructuras que precisamente se busca que sean distintas respecto de dichas figuras, es decir, el objetivo es que las candidaturas independientes se constituyan en una opción distinta y diferente de los partidos políticos, lo cual no se lograría al permitir que dirigentes partidarios con acceso y mando sobre recursos de dichas entidades participen bajo esa figura [y] puede desvirtuar la naturaleza de las candidaturas ciudadanas en la medida que la utilización de la estructura partidista a su favor puede romper la equidad en la contienda electoral (SUP-JRC-0053/2013).

Sin embargo, en los casos SX-JRC-0052/2013 y SX-JRC-0074/2013, la Sala Xalapa estableció que si bien los dirigentes de partido no pueden solicitar el registro como candidatos independientes, esta restricción no aplica a los militantes, ya que

no existe impedimento para que un ciudadano que sea militante de un partido político pueda contender como candidato independiente. Considerar lo contrario podría presuponer una restricción indebida a los derechos de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos de su comunidad (SX-JRC-0074/2013).

La restricción señalada, especialmente respecto de la calidad de militante, es una limitación importante al derecho a ser votado y, en el fondo,

pretende evitar situaciones en las que los militantes de los partidos que estén inconformes al no conseguir la postulación mediante su instituto político intenten obtenerla por la vía independiente.

Otro elemento importante es que los candidatos independientes tienen la obligación de cumplir con el principio de paridad de género al integrar las listas de candidatos. Cada fórmula de éstos deberá integrarse por personas del mismo género (LGIPE, artículo 14, numeral 5, 2014), y para la elección de senadores, cada fórmula deberá ser de distinto género. En el caso de la elección de senadores, en la que es necesario registrar una lista de dos fórmulas, una debe integrarse por dos mujeres y otra por dos hombres, sin importar el orden (LGIPE, artículo 364, numeral 1, 2014). Así, los candidatos independientes quedan equiparados con los partidos políticos en cuanto en las obligaciones respecto a la paridad de género.

Financiamiento de los candidatos independientes

La legislación establece diferentes reglas para las etapas del proceso de registro y campaña. Así, durante la fase de obtención del apoyo ciudadano los candidatos independientes podrán utilizar exclusivamente recursos privados y su tope de gasto será 10% del establecido para las campañas inmediatas anteriores (LGIPE, artículo 374, numerales 1 y 2, 2014); para el proceso electoral 2014-2015, para los aspirantes a candidatos a diputados federales, fue de 112,037.36 pesos (Convocatoria, base séptima, 2014).

Durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano, los candidatos independientes pueden recibir aportaciones exclusivamente de personas físicas, que deben depositar en cuentas bancarias, y deben nombrar a un responsable de sus recursos financieros. En cuanto a los gastos, todos tienen que ser respaldados por un comprobante a nombre del aspirante y del representante financiero y ser pagados mediante transferencia o cheque nominativo (LGIPE, artículos 373 a 376, 2014; Reglamento de Fiscalización, artículo 96, numeral 3, 2014).

Concluida dicha etapa, los aspirantes deberán presentar un informe de ingresos y egresos de actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, con-

forme a los requisitos y formatos establecidos por el Consejo General del INE (LGIPE, artículo 377, numeral 1, 2014). De acuerdo con el reglamento de fiscalización, los candidatos independientes, al igual que los partidos políticos, tendrán que estar informando de sus ingresos y egresos por medio del sistema de contabilidad en línea, el cual permitirá al INE vigilar sus operaciones en tiempo real y

generar reportes de las operaciones financieras de los partidos, coaliciones, aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes, así como de información estadística de dichas operaciones, adicionalmente generará reportes de los gastos identificados (Reglamento de Fiscalización, artículo 43, 2014).

El aspirante a candidato independiente que no entregue el informe de ingresos y egresos en los 30 días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, podrá ser sancionado con la negativa del registro (LGIPE, artículo 378, numeral 1, 2014).

Una vez que el aspirante consiga su registro, obtendrá el derecho a recibir financiamiento público para las campañas. Para efectos de la distribución de éste y las prerrogativas, los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro (LGIPE, artículo 407, numeral 1, 2014); es decir, el monto que le correspondería a un partido de nuevo registro se distribuirá entre todos los candidatos independientes de manera igualitaria y de acuerdo con lo siguiente:

- 1) Entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente de la República se repartirá 33%.
- 2) Entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador, 33%.
- 3) Entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado, 33%.

Si sólo un candidato obtuviera su registro para cualquiera de los cargos, no podría recibir un financiamiento que exceda 50% de los montos referidos (LGIPE, artículo 408, 2014). Finalmente, estos candidatos tienen la obligación de reembolsar al INE el monto no erogado (LGIPE, artículo 410, numeral 1, 2014).

Además del financiamiento público, los candidatos independientes tienen derecho a recibir privado, que se constituye por las aportaciones que realicen ellos mismos y sus simpatizantes, y el cual no podrá rebasar 10% del tope de gasto para la elección de que se trate (LGIPE, artículo 399, numeral 1, 2014). Asimismo, durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano, los candidatos independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, de cualquier persona física o moral (LGIPE, artículo 400, numeral 1, 2014). Al igual que los partidos políticos, no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo ni recibir contribuciones de personas no identificadas (LGIPE, artículo 402, numeral 1, 2014). Las aportaciones de bienes muebles, servicios o cualquier otra en especie deberán destinarse exclusivamente a las actividades de la candidatura independiente (LGIPE, artículo 405, numeral 1, 2014). Además, no podrán recibir en propiedad bienes inmuebles para sus actividades ni adquirir bienes inmuebles con el financiamiento público o privado que reciban (LGIPE, artículo 406, numeral 1, 2014).

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades; ayuntamientos; entidades de la administración pública federal, estatal o municipal; organismos autónomos; partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; organizaciones gremiales, sindicatos y corporativos; organismos internacionales; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; personas que vivan o trabajen en el extranjero, y empresas mexicanas de carácter mercantil no podrán realizar aportaciones o donativos en efectivo, metales ni piedras preciosas o en especie, por sí o por interpósita persona, a los aspirantes a candidatos independientes (LGIPE, artículo 401, numeral 1, 2014).

La configuración de la distribución de recursos públicos deja a los candidatos independientes en una clara desventaja frente a los partidos políticos, especialmente al no poder recibir una mayor cantidad de recursos privados—incluyendo los propios o provenientes de créditos de banca comercial— para aumentar la cantidad de dinero disponible para sus campañas. Ese desequilibrio de recursos es más importante en las campañas de mayor alcance territorial, como las de senadores o presidente, pues, con los tiempos tan breves, es más difícil emplear estrategias de acercamiento directo al electorado.

En cuanto a las demás obligaciones financieras, estos candidatos deberán nombrar a una persona como encargada del manejo de los recursos financieros y de la administración de los recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes de gastos (LGIPE, artículo 409, numeral 1, 2014). Para el manejo de los recursos de campaña electoral, se deberá utilizar una única cuenta bancaria, y todas las aportaciones tendrán que realizarse exclusivamente en ésta, mediante cheque o transferencia (LGIPE, artículo 403, numeral 1, 2014). Al igual que en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, todo egreso se realizará con cheque nominativo o transferencia electrónica (LGIPE, artículo 404, numeral 1, 2014) y los comprobantes que amparen los egresos que realicen los candidatos independientes, deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales (LGIPE, artículo 404, numeral 2, 2014).

Durante las campañas, los candidatos independientes —al igual que los partidos políticos— deberán presentar sus informes de ingresos y gastos por periodos de 30 días contados a partir de que dé inicio la etapa de campaña, anexando la documentación de respaldo de sus ingresos y egresos (LGIPE, artículo 431, numeral 1, 2014; Reglamento de Fiscalización, artículo 244, 2014).

Campañas y acceso a medios de comunicación

Los candidatos independientes tienen derecho a realizar actos de promoción ante la ciudadanía, aunque la ley diferencia claramente entre las activi-

dades que pueden llevar a cabo durante la etapa de obtención de respaldo ciudadano y en las campañas electorales.

En la fase de obtención de respaldo, los aspirantes a candidatos independientes no tienen derecho de acceso a radio ni televisión mediante los tiempos del Estado ni pueden contratar tiempo aire para promocionar sus candidaturas (LGIPE, artículo 414, numeral 1, 2014). Ese derecho lo obtienen una vez registrados, y solamente durante la campaña electoral (LGIPE, artículo 412, numeral 2, 2014). Para efectos de la distribución de tiempo aire, como en el caso del financiamiento público, todos estos candidatos serán tratados como un partido de nuevo registro, es decir, participarán únicamente en la división de 30% que se distribuye en forma igualitaria (LGIPE, artículo 412, numeral 1, 2014); además, el tiempo que les corresponda será utilizado exclusivamente para la difusión de sus mensajes (LGIPE, artículo 417, numeral 1, 2014).

Es bastante ilustrativo comparar la cantidad de *spots* a los que tendrán derecho los partidos de nueva creación y los candidatos independientes. En la elección de 2012, el IFE asignó a cada partido político 56,333,333 mensajes en radio y televisión de forma igualitaria, y los partidos podían decidir libremente su distribución entre las campañas —de presidente, senadores y diputados—. En un caso hipotético de que en aquel proceso hubieran sido postulados, de acuerdo con las reglas actuales, tres candidatos independientes, cada uno de ellos hubiese tenido derecho a 6,259,259 *spots*: una novena parte de lo correspondiente a un partido de nuevo registro.

En cuanto a las demás formas de propaganda, los candidatos independientes tienen derecho a usarlas, colocando siempre el emblema y color o colores que los caractericen y diferencien de otros partidos políticos y de otros candidatos independientes, así como la leyenda “aspirante a candidato independiente” o “candidato independiente”, según sea el caso (LGIPE, artículo 434, numeral 1, 2014). Durante la obtención de apoyo ciudadano, los aspirantes deberán concentrar sus actividades en realizar reuniones

públicas, asambleas o marchas, cuidando siempre no incurrir en actos anticipados de campaña (LGIPE, artículo 370, numeral 1, 2014).

Las demás regulaciones establecidas por la ley —relativas al derecho de réplica, a la producción de toda propaganda electoral impresa con materiales biodegradables y reciclables, y a la elaboración de artículos promocionales utilitarios con material textil— son aplicables por igual a los candidatos independientes y partidos políticos (LGIPE, artículos 209, numerales 2 y 4, y 211, numeral 2, 2014). En la misma lógica, los candidatos independientes podrán participar en los debates organizados tanto por el INE y demás autoridades electorales como por los medios de comunicación (LGIPE, artículo 218, 2014).

Conclusiones

Al analizar la regulación de las candidaturas independientes en el ámbito federal, se observó que un elemento positivo para su desarrollo es la adopción del registro abierto, que es más favorable para su éxito y la participación ciudadana. Eso, ya que detrás de las elecciones primarias entre los aspirantes a candidatos independientes está la falsa suposición de que los ciudadanos dispuestos a otorgar su apoyo a uno de ellos lo estarán también a votar por él, y que a los ciudadanos dispuestos a votar por un candidato sin partido no les importa la persona, sino el carácter independiente. No necesariamente las cosas se dan así, por ejemplo, en Quintana Roo, los candidatos supuestamente fortalecidos por un proceso de elección primaria no han logrado alguna victoria, mientras que en estados con sistemas abiertos sí: Zacatecas —municipio General Enrique Estrada— y Nayarit —municipio de San Blas—.

No obstante esa apertura, los requisitos de registro son muchos, difíciles de cumplir y se necesita más tiempo y recursos que los que establece la ley para lograrlos. Las reglas de participación en campañas dejan a los candidatos independientes casi invisibles frente a los partidos políticos y con recursos financieros y humanos desiguales.

En general, la regulación de las candidaturas independientes hace que esta forma de participación no pueda tener mayores posibilidades de éxito en las elecciones nacionales y demuestra un claro interés de la clase política en no permitir una apertura a las candidaturas sin respaldo partidista. El régimen electoral mexicano sigue orientado a los partidos políticos, generando condiciones que privilegian la dominación de los existentes.

La experiencia internacional demuestra que las candidaturas independientes no logran dominar la escena política, aunque se trate de un proceso para el funcionamiento de las democracias representativas: los partidos políticos siempre serán los canales principales de acceso al poder político (Medina y Gilas 2014, 314). Aun así, la reforma electoral, por un lado, reconoce el derecho de los ciudadanos de postularse sin respaldo partidista, y, por el otro, impone trabas importantes para esa forma de participación. Al diseñar el marco legal de las candidaturas independientes, los partidos políticos se aseguraron de que éstas no representaran ni el más mínimo peligro para su dominio de la escena política. No hay que dejar de lado el hecho de que las restricciones a dirigentes y militantes partidistas tienen como finalidad mantener el fuerte control de las cúpulas partidistas y evitar situaciones en las que líderes importantes, al no conseguir postulación o no quedar satisfechos con los arreglos internos, se postulen de manera independiente. Esa restricción, junto con otros mecanismos incluidos en la LGIPE —como permisión de la reelección legislativa pero sólo cuando el candidato sea postulado por el mismo partido que lo respaldó originalmente, a menos que se haya separado de éste antes de la mitad del mandato— fomenta la disciplina partidista, refuerza el control de las élites partidistas por encima de los militantes y los funcionarios electos y, en consecuencia, influye en sus lealtades y prioridades en el ejercicio de la política.

El problema de fondo de las candidaturas independientes en México es que su regulación se basa en una premisa falsa, al suponer que se trata de formas de participación distintas —entre las candidaturas postuladas

por un partido y de manera independiente— y que esa distinción justifica las desigualdades en el trato (Medina y Gilas 2014, 308-9). Lo idóneo, desde la perspectiva de los derechos humanos y la participación ciudadana, sería hablar de candidatos en general, sin mayores distinciones entre quienes cuenten con respaldo de un partido y quienes se postulen sin éste. Solamente partiendo de igualdad conceptual entre diferentes formas de postulación podrían crearse regulaciones que dieran posibilidades de éxito a las candidaturas independientes en el mundo dominado por los partidos políticos.

La inclusión de la figura de candidaturas independientes en el marco legal actual no permitirá que éstas sean exitosas. Lo que se requiere es un cambio de paradigma del sistema electoral mexicano: “convertir a los partidos políticos en un actor más en los procesos políticos y electorales, sin otorgarles un lugar privilegiado y ventajas a la hora de competir por los votos ciudadanos” (Gilas y Medina 2014, 354). Una manera de lograrlo es eliminando el derecho de los partidos políticos a postular candidatos, y transitando hacia un modelo basado en comités electorales, creados específicamente para cada elección por partidos o ciudadanos, o por una mezcla de ambos, quienes deberían cumplir con los mismos requisitos para registrar a sus candidatos, y gozarían de las mismas prerrogativas para las campañas.

En resumen, para garantizar el derecho efectivo a los ciudadanos que pretenden postularse a cargos de elección popular sin contar con un respaldo partidista, es necesario cambiar de paradigma y modificar sustancialmente el régimen electoral mexicano, que deberá transitar a un modelo centrado en los ciudadanos.

Fuentes consultadas

Agiss Bitar, Fernando. 2014. Incorporación de candidaturas independientes en la legislación mexicana: el proceso de registro. En Gilas y Medina 2014b, 231-59.

- Becerra Chávez, Pablo Javier. 2014. Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana. En Gilas y Medina 2014b, 199-229.
- Convocatoria a las ciudadanas y los ciudadanos interesados (as) en postularse bajo la figura de candidato (a) independiente, para el cargo de diputadas o diputados federales por el principio de mayoría relativa. 2014. Disponible en http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/sites/default/files/Anexo%203.%20Convocatoria_0.pdf (consultada el 19 de diciembre de 2014).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto. Serie C No. 184. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/CASO%20CASTA%20C3%91EDA%20GUTMAN.pdf> (consultada el 1 de junio de 2015).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. México: TEPJF.
- Gilas, Karolina M. 2014. Candidaturas independientes y justicia electoral. El impacto de las sentencias del TEPJF. En *Federalismo Electoral: experiencias locales*, coords. Angélica Cazarín Martínez, Marcela Ávila Eggleton, Ricardo A. de la Peña Mena y Rubén Ibarra Reyes, 26-44. México: Somee/IFE.
- y Luis Eduardo Medina Torres. 2013. Candidaturas independientes en el mundo. En TEPJF 2013, 38-135.
- . 2014a. Propuesta de régimen jurídico de candidaturas independientes. En Gilas y Medina 2014b, 353-7.
- , coords. 2014b. *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*. México: TEPJF/IEE Morelos/Tirant Lo Blanch.
- Hernández Olmos, Mariana. 2011. *La importancia de las candidaturas independientes*. México: TEPJF. [Disponible en http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_12_je.pdf (consultada el 27 de mayo de 2014)].

- . 2014. Candidaturas independientes. Experiencias y desafíos. En Gilas y Medina 2014b, 323-51.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2014a. Lista nominal. Disponible en <http://listanominal.ife.org.mx/> (consultada el 1 de junio de 2014).
- . 2014b. Padrón electoral. Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0 (consultada el 1 de junio de 2014).
- Jurisprudencia 11/2012. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 10, año 5: 13-5.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: TEPJF.
- Medina Torres, Luis Eduardo y Karolina M. Gilas. 2014. El día de votación, los resultados y las impugnaciones por las candidaturas independientes. En Gilas y Medina 2014b, 307-21.
- Reglamento de Fiscalización. 2014. INE/CG263/2014. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011. Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2014/Noviembre/CGex201411-19_1/CGex201411-19_ap_11.pdf (consultada el 19 de diciembre de 2014).
- Santiago Castillo, Javier. 2014. Candidaturas independientes. En Gilas y Medina 2014b, 261-89.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2012. Acción de inconstitucionalidad 67/2012. Versión taquigráfica. Disponible en http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/11032013PO.pdf (consultada el 11 de diciembre de 2014).
- . 2014. Acción de inconstitucionalidad 22/2014. Versión taquigráfica. Disponible en https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_

- taquigraficas/02092014PO.pdf (consultada el 11 de diciembre de 2014).
- Sentencia SM-JDC-40/2014. Actores: Marco Antonio Villarreal Izaguirre. Autoridad responsable: Presidenta del Comité Distrital Electoral II, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2014/JDC/SM-JDC-00040-2014.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).
- SM-JDC-41/2014. Actores: Reyes Flores Hurtado. Autoridad responsable: Presidenta del Comité Distrital Electoral I, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2014/JDC/SM-JDC-00041-2014.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).
- SUP-JDC-494/2012. Actor: Omar Olvera de Luna. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-00494-2012.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).
- SUP-JDC-597/2012 y acumulados. Actores: Manuel Guillén Monzón y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0597-2012.pdf (consultada el 1 de junio de 2015).
- SUP-JDC-612/2012 y acumulados. Actores: Manuel Jesús Clouthier Carrillo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/JDC/SUP-JDC-00612-2012.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).
- SUP-JDC-357/2014. Actores: Luis Alberto Zavala Díaz. Autoridad responsable: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-00357-2014.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).

- SUP-JRC-0053/2013. Actores: Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/JRC/SUP-JRC-00053-2013.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).
- SX-JRC-0052/2013. Actores: Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JRC-0052-2013.pdf> (consultada el 1 de junio de 2015).
- SX-JRC-0074/2013. Actores: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2013/JRC/SX-JRC-00074-2013.htm> (consultada el 1 de junio de 2015).
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2013. *Candidaturas independientes: Dossier*. Disponible en http://portales.te.gob.mx/candidaturas/sites/default/files/NOTA%20FINAL%20DE%20CANDIDATURAS%20INDEPENDIENTES_0.pdf (consultada el 1 de junio de 2015).
- Valdés Zamudio, Olivia Yanely. 2014. Las omisiones legislativas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las candidaturas independientes. En Gilas y Medina 2014b, 61-87.
- y Enrique Inti García Sánchez. 2013. Candidaturas independientes en México. Durango, Quintana Roo y Zacatecas. En TEPJF 2013, 3-37.