

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

The independent candidate in Mexico

Recepción: 18 abril de 2015

Aprobación para publicación: 26 de agosto de 2015

Marcos Francisco Del Rosario Rodríguez¹

Palabras clave

Derecho a votar y ser votado, sistema de partidos, ajuste normativo, representación, reconocimiento constitucional.

Keywords

Voting Rights, party system, regulatory adjustment, representation, constitutional protection.

Pp. 32-41

Resumen:

La reforma electoral de 2012, por la cual se modificaron diversas disposiciones en la Constitución federal en materia política, habilitó un dispositivo en beneficio de la participación ciudadana en la vida democrática: la postulación de candidatos a cargos de representación popular por la vía de la independencia partidista. En este sentido, el presente artículo versa sobre la inclusión de la figura de los candidatos independientes en la normativa electoral así como su configuración frente al sistema de partidos y, principalmente, su pertinencia en beneficio de la protección de los derechos políticos de los ciudadanos en el sistema electoral mexicano.

Abstract

The electoral amendment of 2012, by which modified several provisions in the Federal Constitution in political way, enabled a device for the benefit of citizens' participation in democratic life: the nomination of candidates for elected positions on the path of independence partisan. In this sense, this article focuses on the inclusion of the figure of the independent candidates in the electoral law and its configuration against the party system and, primarily, their relevance for the benefit of the protection of political rights of citizens the Mexican electoral system.

¹ Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, Secretario de Tesis en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, e Investigador nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores.

Sumario: I. Inclusión de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano. II. Idoneidad de las candidaturas independientes frente al sistema de partidos. III. Las candidaturas independientes y la “crisis de la representatividad”. IV. Conclusiones. V. Lista de Referencias.

INCLUSIÓN DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El 10 de agosto de 2012 entró en vigor la reforma constitucional en materia política, mediante la cual se modificaron los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122.

Uno de los aspectos más trascendentales de esta reforma es la inclusión en el marco constitucional de la figura de las candidaturas independientes (Carbonell, 2012) esta forma de ejercer el derecho a ser votado consiste en la posibilidad de contender en una elección, con el fin de ser electo para un cargo de representación popular sin la intervención o plataforma de algún partido político.

Hasta antes de la reforma – tal y como se advirtió –, nuestro país tenía un sistema de partidos como el único medio de acceso a cargos de representación pública. Esto implicaba que el ejercicio del derecho a ser votado estaba condicionado al impulso de los partidos políticos, sin los cuales dicho derecho era imposible de materializar.

Si bien es cierto, no existe un criterio definido en torno a las candidaturas independientes por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el hecho de condicionar el ejercicio del derecho a ser votado a través del sistema de partidos, presume una especie de restricción o reducción en la eficacia de dicho derecho.

Previo a la aprobación de la presente reforma, en el año 2012 hubo varios intentos para que las candidaturas independientes fueran reconocidas como una forma alterna para el ejercicio del derecho a ser votado. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió los juicios para la protección de los derechos político-electorales: SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2012, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2012 y acumulados, en los cuales se discutió con profundidad sobre los alcances de la disposición constitucional de reconocer solo al sistema de partidos como la única forma de acceso a cargos públicos. Estos juicios y su resolución deliberados de forma amplia, pusieron en evidencia la falta de claridad de la regulación constitucional relativa al derecho de ser votado.

En uno de estos juicios la pretensión de la parte actora era que se invalidara el acuerdo CG191/2012 emitido por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en el cual se había declarado improcedente su solicitud de registro como candidato independiente. Se pedía a la Sala Superior que definiera, si el orden jurídico nacional contemplaba la figura de las candidaturas independientes a partir de la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos del año 2011.

ENSAYOS

Las candidaturas independientes en México

El Tribunal reconoció su obligación de realizar el control de convencionalidad [*convencionalidad*]² para resolver el caso, como resultado de las decisiones de la Corte Interamericana y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso “Rosendo Radilla”, para ello realizó un análisis de los tratados de Derechos Humanos aplicables, principalmente la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, advirtiendo las modalidades del ejercicio del derecho al voto.

En tal sentido, el Tribunal resolvió que no existía una obligación por parte del Estado para establecer y reconocer las candidaturas independientes, siendo una facultad de éste, disponer de mecanismos para asegurar la participación democrática.

Al estudiar la lógica del sistema jurídico, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la Constitución no limitaba ni hacía referencia a las candidaturas independientes, por lo que el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electoral (COFIPE), ordenamiento vigente en aquel entonces, el cual establecía el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, restricción que no resultaba inconstitucional por no ser contrario al artículo 41 constitucional.

De alguna manera en las discusiones suscitadas en los juicios antes mencionados se adujo la necesidad de fortalecer el derecho a ser votado, y una forma de hacerlo era a través de la inclusión de las candidaturas independientes.

Posterior a la inclusión de las candidaturas independientes, se presentaron tres acciones de inconstitucionalidad ante la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales resultaron referentes para la definición de las candidaturas independientes, principalmente para su desarrollo en el proceso electoral 2015.

La primera de ellas fue la identificada en el expediente 50/2012, promovido por la dirigencia nacional del Partido de la Revolución Democrática, en la cual se solicitaba la declaración de invalidez de las diversas disposiciones de la Constitución Política y Ley Electoral de Durango, aduciendo la incompatibilidad con el artículo 116, fracción IV, incisos b) y h) y 35, fracción II, de la Constitución federal.

En ese sentido la Suprema Corte se pronunció que debían armonizarse los artículos citados, posibilitando que los ciudadanos pudiesen tener plena posibilidad de ejercer su derecho pasivo al voto. Con ello se abandonó la Tesis de Jurisprudencia P. /J. 59/2009, en la cual se impedía la regulación de las candidaturas independientes, por no existir un reconocimiento expreso en el texto de la Constitución federal.

2 Castilla, K. (2011) El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Rosendo Radilla, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, (Vol. 11). pp. 593-624.

Las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, al no existir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, alguna base normativa expresa en relación con aquéllas, el legislador ordinario federal no puede regularlas. SCJN, Tesis de jurisprudencia 59/2009, (2009).

Con esta resolución, se reconoció que el órgano reformador local cuenta con la libertad de configuración normativa suficiente para ordenar que las leyes regulen, entre otras cosas, los límites de financiamiento y los gastos que realicen las candidaturas ciudadanas, su fiscalización y transparencia, así como los procedimientos y sanciones aplicables en casos de incumplimiento de las obligaciones que les correspondan. Por tanto, lo previsto por el artículo 35 fracción II, no era contrario, sino armonizable con lo dispuesto por el artículo 116 fracción IV, incisos b) y h).

En la acción de inconstitucionalidad 57/2012 y sus acumuladas 58/2012, 59/2012 y 60/2012, promovida por la Procuraduría General de la República, por el partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y de la Revolución Democrática, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este alto Tribunal reconoció que no existía incompatibilidad entre lo dispuesto por la legislación local del estado de Zacatecas y el artículo 116 IV, incisos b) y h), en lo referente al reparto equitativo del financiamiento público y el acceso en igualdad de condiciones a los medios de comunicación.

Posteriormente se presentó la acción de inconstitucionalidad 67/2012 y sus acumulados, 68/2012 y 69/2012, por parte de la dirigencia del Partido Acción Nacional, en la cual se pretendía declarar la invalidez de las reformas a la Constitución Política, la Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Ley Orgánica del Instituto Electoral y del Código Penal del Estado de Quintana Roo. El principal concepto de invalidez presentado por la actora, se sustentaba en la restricción de los ciudadanos en el sentido de que se admita únicamente a un candidato, fórmula o planilla independiente con la obligación de que los candidatos ciudadanos participen en un proceso de selección previo con la finalidad de obtener el 2% del respaldo ciudadano del total del padrón en la demarcación.

El proyecto presentado ante el Pleno, se proponía declarar la validez de toda la fracción II del artículo 134 de la ley electoral que señala:

De todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente aquél que de manera individual, por fórmula o planilla, según sea el caso, obtenga el mayor número de manifestaciones válidas.

De la fracción III del propio precepto en la porción normativa que señala: “de por lo menos el dos por ciento”. Y de la fracción IV del precepto en comento, el tramo normativo atinente a: “el dos por ciento al que se refiere la fracción anterior deberá estar distribuido en ese mismo o mayor porcentaje”.

ENSAYOS

Las candidaturas independientes en México

El proyecto no alcanzó la mayoría calificada de ocho votos necesaria para invalidar las porciones normativas del artículo 134, por lo que el Pleno en términos de lo previsto en el artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, determinó desestimar las acciones de inconstitucionalidad.

Se puede advertir, que la Suprema Corte estimó que las presuntas restricciones no eran inconstitucionales y, por el contrario, son armónicas con los principios de equidad y legalidad, previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución federal.

Derivado de las regulaciones hechas por los primeros estados en lo que hace a las candidaturas independientes, se hicieron valer varias pretensiones ante la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pues si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo una validación en sentido abstracto de las disposiciones normativas locales, pareciera que cuando fue aplicada en concreto, emergieron vicios de inconstitucionalidad y violaciones a derechos políticos, lo cual, al menos en teoría, no deberían existir, pues la revisión en abstracto conlleva una validación integral de la norma objeto del *control*³.

De ahí la relevancia de la existencia de la justicia constitucional electoral, cuya función en la etapa de consolidación y regulación plena de esta figura, ha buscado hacer valer el derecho reconocido desde la Constitución federal, sin que haya existido una falta de deferencia al legislador federal y local, sobre todo en los casos de omisión por parte de los órganos legislativos.

IDONEIDAD DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES FRENTE AL SISTEMA DE PARTIDOS

La reforma constitucional en materia política del 10 de agosto de 2012 ha traído una serie de cambios sustanciales en la dinámica electoral de nuestro país. La inclusión de figuras como las candidaturas independientes o ciudadanas ha generado un cambio clave de cómo pensar el derecho de ser votado en nuestro país.

Anteriormente a su reconocimiento, se había insistido en diversos ámbitos sobre la necesidad de ampliar el espectro de las personas en lo que refiere a su ejercicio de ser votado, bajo el modelo de candidaturas independientes, es decir, que la postulación para contender a un cargo público no tuviese que pasar por el impulso de un partido político. Con esto se decía, se abonaría a la vida democrática de nuestro sistema político.

El monopolio de los partidos políticos en el acceso de los ciudadanos a puestos de elección popular, no refiere necesariamente la existencia de una partidocracia *per se*, sino también a un modelo de sistema [de partidos] que ha prevalecido en México. (Nohlen, D. 1994).

3 Véase: Noriega Alcalá, H. (2006) El control represivo concreto y abstracto de inconstitucionalidad de leyes en la reforma de las competencias del tribunal constitucional y los efectos de sus sentencias. Chile. Centro de Estudios Constitucionales. Recuperado de: <http://www.redalcy.org/articulo.oa?id=82003101>

Aunque pudiera parecer ilógico, un sistema de partidos no es contrario al derecho político de ser votado, ni al régimen democrático, ya que derivado de la interpretación armónica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos hiciera del artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el margen de apreciación de los Estados del Sistema Interamericano; se definió que los Estados tienen el deber de garantizar las mismas oportunidades bajo un plano de equidad e igualdad, respecto al derecho a ser elegido popularmente para ocupar un cargo público a todo ciudadano que pretenda contender en una elección.

En el *Caso Castañeda Gutman Vs. México*, en los párrafos 144 y 145, se señaló por parte de la Corte Interamericana la obligación de los Estados de garantizar el derecho político de ser votado, sin que se haya establecido o decantado por un sistema electoral determinado. Basta con que los principios de igualdad, sufragio universal y libre expresión de los electores se respete integralmente, para que se entienda que el Estado conculca de forma eficaz dicho derecho:

Castañeda v. Gutman, CIDH, párrafos 144 y 145 (2008).

Explicación: En el párrafo 144 de la resolución se estableció que el artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Explicación: En el párrafo 145 de la resolución se estableció que el artículo 23 contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como ciudadano, esto es, como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. Además de poseer la particularidad de tratarse de derechos reconocidos a los ciudadanos, a diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. Como lo ha señalado este Tribunal anteriormente, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación [53].

El último párrafo de la sentencia en el *Caso Castañeda*, resulta muy ilustrativo lo que implica a nivel convencional el vocablo “Oportunidad”. Sin duda, en esa expresión radica en buena medida la eficacia y desarrollo adecuado del derecho a ser votado. Esto se traduce

ENSAYOS

Las candidaturas independientes en México

en una obligación de hacer por parte del Estado, estableciendo los medios necesarios para que los ciudadanos puedan ejercer en forma efectiva sus derechos políticos

Además del *Caso Castañeda*, en los casos *Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela*, *Chocrón Chocrón Vs. Venezuela* y *López Mendoza Vs. Venezuela*, se hizo énfasis a la importancia de la protección de la igualdad de oportunidad en cualquier contienda de acceso a un cargo público, sea por elección o designación.

Con ello queda evidenciado, que mientras los Estados garanticen la igualdad de oportunidades y demás principios fundamentales, el sistema que se aplique pasa a segundo plano, sea un sistema de partidos, sistema de candidaturas independientes o un sistema de carácter mixto, ya que prevalece por encima de cualquier aspecto, la tutela en el ejercicio de los derechos políticos de las personas, permitiendo que estas contribuyan y participen en la toma de decisiones políticas del Estado, tal y como lo prevé el párrafo 150 de la sentencia del citado caso:

Castañeda v. Gutman, CIDH, párrafo 150. (2008).

Explicación: Finalmente, en el párrafo 150 de la resolución se estableció el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, asimismo, proteger el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública pro elección popular como por nombramiento de designación.

Queda así desmitificada la idea de que los sistemas de partidos restringen el ejercicio del derecho político a ser votado, y que sólo mediante las candidaturas independientes se reconoce y amplía de forma efectiva dicho derecho.

La ventaja que se puede señalar derivada de la inclusión de la figura de las candidaturas independientes, es el aumento en las opciones de los ciudadanos, ya que en caso de cumplir con los requisitos constitucionales y legales se encuentre en posibilidades de contender por un cargo de elección popular.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES Y LA “CRISIS DE LA REPRESENTATIVIDAD”

Es evidente como en los últimos años, los órganos de representación social han sufrido un desgaste ante los miembros de la sociedad. Los partidos políticos como medios de representación de los intereses públicos, no han sido la excepción, situación que pone de manifiesto una aparente crisis.

Uno de los problemas que han originado esta etapa de crisis, es el distanciamiento cada vez mayor entre los órganos de representación y los intereses ciudadanos. Las agendas y

acciones emprendidas por los entes investidos con representación política, obedecen a necesidades particulares de los partidos políticos y a cuestiones económicas, traduciéndose en la existencia de dos dimensiones: la real y en la que operan dichos entes.

Por otra parte, la crisis de las ideologías políticas, y el crecimiento de un pragmatismo cada vez más envolvente, ha erosionado la entidad e identidad de los partidos hacia sus afiliados y simpatizantes. La falta de postulados, o la emisión de los mismos, como consecuencia de la concreción de acuerdos políticos para sacar adelante actos, leyes o reformas, han difuminado la esencia de los partidos, sin que se pueda distinguir con precisión si un partido obedece a una tendencia determinada o a otra.

Este y otros aspectos, han sido factores que han contribuido en esa aparente crisis de representatividad política. Es oportuno señalar, que no es propiamente que la representación política se encuentre en crisis, sino más bien la identificación de los operarios de los órganos de representación con los integrantes de la sociedad.

La representación política es sinónimo de la democracia representativa. Puesto que la toma de decisiones públicas a partir de la aparición de la república democrática, se hace a través de agentes que han sido electos por parte de la sociedad, para que cumplan -precisamente- con funciones de representación de sus intereses, y así garantizar que cualquier decisión se hará considerando las necesidades de la población, y los actos que dimanen de tales deliberaciones, estarán investidos de plena legitimidad, pues la ciudadanía es quien ejerce su derecho a la toma de decisiones políticas a través de tales representantes.

Por ello, decir que la institución de la representación política se encuentra en crisis, es tanto decir que la democracia lo está. La evolución permanente de los sistemas democráticos plantea nuevos retos, entre ellos esta falta de identidad e identificación con los nuevos paradigmas sociales. En el caso de los partidos políticos, es indispensable que consideren la pluralidad política, social y étnica de las sociedades actuales; si bien es cierto, los intereses cada vez son más heterogéneos y reclaman una mayor ductilidad y reconocimiento, por ello, estas divergencias deben superarse al momento de crear consensos y tomar decisiones.

Ahora, decir que las candidaturas independientes son resultado de la falta de identificación de los ciudadanos con el sistema de partidos o de la desilusión en la forma que estos operan, no es del todo adecuado.

Las candidaturas precisamente se apoyan en la existencia de la representación política, y así se constituyan como la alternativa de los ciudadanos dentro de una sociedad democrática, para acceder a cargos de elección, sin que su plataforma sea necesariamente un partido político.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 35, fracción II, el derecho de solicitar el registro correspondiente a los partidos políticos y ciudadanos que de manera independiente lo so-

ENSAYOS

Las candidaturas independientes en México

liciten, deberán cumplir los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Uno de estos requisitos es un porcentaje del listado nominal como parámetros de acceso, sin el cual no podrá obtener su registro. Dicho porcentaje debe ser razonable y proporcional, y no ser una carga que represente un exceso para el interesado. Pero por mínimo que sea el porcentaje, la persona que opte por ejercer su derecho a ser votado, deberá contar con el apoyo de una representatividad social, la cual se ve marginada o no beneficiada por los postulados y prácticas de los partidos políticos.

Las candidaturas independientes no emergen como una respuesta contraria a los sistemas de partidos o de representación, sino que surgen de sociedades deliberativas en donde los partidos políticos siguen jugando un rol esencial en los asuntos públicos, sin embargo, en los espacios donde por alguna razón, existen grupos dentro de la comunidad que aspiran a una representación mucho más activa, y esta no ha sido reflejada o retomada por los partidos políticos, las candidaturas independientes fungen complementariamente como representantes de esos intereses.

Es decir, las candidaturas independientes no sustituyen a los partidos políticos, pues su razón de ser a *prima facie* no es representar a los intereses públicos *per se*, tal y como ocurre con los partidos políticos al ser entidades de interés público, sino permite que los ciudadanos con independencia de que estén afiliados o no a un partido puedan contender por un cargo de elección popular a través de una vía distinta a la del sistema de partidos.

Las candidaturas ciudadanas serán contributivas a la democracia, si y sólo si, sean opciones verdaderas para que los ciudadanos –más allá de una situación de identificación o no con los ideales de los partidos políticos- puedan ejercer desde una plataforma no partidista, su derecho a ser votado.

CONCLUSIONES

Como se puede advertir, el máximo Tribunal ha sido consecuente con reconocer la libre configuración de los órganos reformadores locales, haciendo un ejercicio de compatibilización entre el artículo 35 fracción II y el 116, fracción IV, inciso b), sentado en las bases para que el resto de las legislaturas que aún no han regulado en el marco de sus constituciones locales y leyes electorales, tengan al menos parámetros mínimos que contribuyan a un mejor diseño regulativo de esta figura.

Por lo que respecta a la Sala Superior, ha sido consecuente con la ampliación permanente en el ejercicio de los derechos políticos a ser votados. En ese sentido, cabe señalar que han existido pronunciamientos expresos para que las legislaturas que aún no han regulado las candidaturas independientes, lo hagan de forma inmediata, pues como consecuencia de la conclusión del término constitucional establecido en los transitorios de la reforma del 10 de agosto de 2012, el legislador federal ordinario y las legislaturas locales, tendrían el plazo de un año para llevar a cabo las modificaciones necesarias.

Es por ello, que esta adición al texto constitucional viene a reforzar el sistema democrático en nuestro país, permitiendo que la voluntad ciudadana tenga medios más amplios de expresión, y de canalizar su libertad política, ya sea a través de una plataforma partidista, o bien de forma individual.

LISTA DE REFERENCIAS

- Carbonell, M. (junio, 2012). Revista Mexicana de Derecho Electoral: *Participación política y candidaturas independientes*. México, IJ-UNAM, Núm. 1.
- Castilla, K. (2011) El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Rosendo Radilla, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, (Vol. 11). pp. 593-624.
- SCJN, Tesis de jurisprudencia 59/2009, (2009).
- Nohlen, D. (1994) Sistemas electorales y partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica. pp. 33-46
- Castañeda v. Gutman, CIDH, párrafos 144, 145 y 150. (2008).