

Candidaturas independientes

J. Francisco Castellanos Madrazo



SUMARIO: Candidaturas independientes, ¿una institución novedosa?; Las candidaturas independientes como vía ¿auténtica? de acceso al poder; El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como garante de la vía independiente, Conclusiones.

Candidaturas independientes, ¿una institución novedosa?

Después de desarrollar su pensamiento acerca del conocimiento y el problema de la inducción, Karl Popper comenzó a cuestionar la complejidad epistemológica que representaba en el paradigma de lo que denominó la teoría de la mente como cubo: superar la inducción del sentido común con base en la cual las personas esperamos y creemos con firmeza ciertas cosas o regularidades como consecuencia de determinadas causas.¹

Algo similar sucede con la figura de las candidaturas independientes, de la cual se espera que cree un conjunto de cuestiones que fueron puestas en el cubo del consciente colectivo-social mexicano, pero que no reflejan su realidad jurídica ni los graves problemas que enfrenta para ser una auténtica vía de acceso democrático a los cargos de elección popular.

El primer problema que encaramos cuando hablamos de candidaturas independientes es que, como sucede con el revitalizado esquema de los derechos humanos surgido de la reforma constitucional de 2011,² estamos habitua-

¹ Karl Popper, *Conocimiento objetivo. Un enfoque evolucionista*, 4.^a ed. (Madrid: Tecnos, 1992), 16-7.

² Si bien, la reforma incorporó a nuestro ordenamiento la connotación de derechos humanos acuñada por el derecho internacional contemporáneo, situación que cambió el enfoque del denominado concepto *garantías individuales*, en realidad, desde 1917, México cuenta con un robusto apartado de derechos fundamentales que no fueron debidamente interpretados y aplicados por los diversos operadores del sistema. Así, la Constitución de 1917 dio cabida a una intere-

dos a pensar que esta vía de acceso al poder público es novedosa en nuestro sistema político-democrático, lo cual resulta inexacto. La figura de las candidaturas independientes es una vieja institución en nuestro país, la cual ha experimentado periodos de transición.

La etapa más temprana comenzó con la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, en la que por primera vez se estableció la diferencia entre las candidaturas independientes y las de los partidos políticos.³ Esa ley señalaba que si las candidaturas no dependientes (de partidos) estaban apoyadas por 50 ciudadanas o ciudadanos del distrito, entonces tenían los mismos derechos conferidos a las candidaturas de los partidos.

Otro precedente importante lo encontramos en la Ley Electoral de 1917, que reguló lo relativo a los partidos políticos, al establecer que podían concurrir a los procesos electorales postulando candidaturas, al mismo tiempo que reconoció el derecho a contender por candidaturas independientes.

Fue en 1946 cuando la Ley Electoral limitó por primera vez el derecho a registrar candidaturas independientes a cargos de elección popular, al prever expresamente que solo las postuladas por partidos políticos podrían competir para cargos públicos, una restricción que permaneció en nuestro ordenamiento jurídico hasta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).

Durante más de 50 años, en México permaneció la restricción a la ciudadanía para que pudiera acceder a cargos de elección popular por medio del sistema de candidaturas independientes.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha transitado por momentos jurisprudenciales de distintas épocas, aunque con un común denominador: cerrar por completo la posibilidad de que la ciudadanía participara mediante la figura independiente, al realizar una

sante mezcla de supuestos acerca de derechos liberales y sociales que, como consecuencia de ellos, produjo un constitucionalismo novedoso en todo Occidente. Como es bien sabido, esos cambios se sustentaron en una ideología social mediante la cual se quiso dar cabida a las reivindicaciones del movimiento revolucionario. Sebastián Estrella Méndez, *La filosofía del juicio de amparo* (México: Porrúa, 1988), 117.

³ Pablo Becerra, “Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana”, en *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Electoral de Morelos/Tirant lo Blanch, 2014), 99-229.

interpretación textualista de la norma fundamental,⁴ hasta que en esta se reconoció expresamente tal figura.

En 2004 el Pleno de la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 26/2003,⁵ en la cual determinó que las garantías relacionadas con el acceso al poder público mediante el sufragio tenían que interpretarse en términos de los entonces artículos 41 y 116, fracción IV, de la norma fundamental.

¿Qué dijo la Corte? En México, cualquier persona que quisiera participar en la vida política del país tenía que sujetarse a la Constitución, ordenamiento que en ese momento no contemplaba la figura de las candidaturas independientes, solamente el sistema de partidos políticos.

La reforma electoral de 2007-2008 no incluyó de manera expresa alguna restricción en el ámbito federal para la postulación de las candidaturas independientes, pero sí lo hizo para los estados, ya que en el artículo 116, fracción IV, inciso e, el poder reformador estableció que en las leyes de las entidades federativas los partidos políticos debían tener reconocido el derecho exclusivo para registrar candidaturas a cargos de elección popular.

En medio de este entorno normativo, hacia 2009, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008, la Suprema Corte reiteró el criterio del precedente antes mencionado, pero ahora con mayor fuerza y alcance.⁶

Una de las interrogantes que despejó la SCJN fue si el artículo 41 constitucional abría un espacio para que el legislador ordinario federal estableciera las candidaturas independientes. Por mayoría de ocho vo-

⁴ El extinto ministro de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América Antonin Scalia denominó de *incómoda relación* a la operación de la Judicatura en el *common law* consistente en crear derecho al resolver conflictos específicos. Para el brillante juez, como la resolución de cualquier asunto involucra la interpretación de un texto jurídico, esta debe hacerse atendiendo al contexto de las palabras que se están interpretando, al tiempo de identificar su entendimiento original. Antonin Scalia, *Una cuestión de interpretación. Los tribunales federales y el derecho* (Lima: Palestra, 2015), 74-6.

⁵ Jurisprudencia P./J. 2/2004, de rubro GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

⁶ Jurisprudencia P./J. 59/2009, de rubro 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.

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 298, fracción I, del código electoral de la entidad.

En primer término, la Sala Superior estimó que en el expediente había quedado demostrado que Alfonso Jesús Martínez Alcázar sí fue integrante del Comité Directivo Estatal del PAN, en su carácter de coordinador de las diputaciones locales de la fracción parlamentaria, del 15 de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2013; en consecuencia, era evidente que si la jornada tendría lugar el 7 de junio de 2015, dicha persona no se ubicaba en el supuesto legal del artículo 298 mencionado.

En segundo término, en la sentencia se sostuvo con claridad que interpretar la referida disposición legal en el sentido de que una persona que haya desempeñado un cargo directivo partidista en cualquier época deba renunciar al partido político en el que milita un año antes de la elección en la que pretenda participar mediante una candidatura independiente constituiría una medida irracional y desproporcionada, la cual limitaría injustificadamente el derecho político-electoral de ser votado.

De esa manera, al adoptar una sentencia interpretativa funcional, la Sala Superior diría en consecuencia que considerar que, por haber desempeñado un puesto directivo en un partido político, una persona adquiere un matiz de estima o marca relacionada con el instituto equivaldría a imponerle cargas más gravosas frente a aquellas que no se han situado en dicho supuesto; son cargas que le restringirían injustificadamente el derecho fundamental de ser votada para un cargo de elección popular de forma independiente a un partido político.

Pero el fallo no quedó ahí, sino que en la motivación el TEPJF apreció una interpretación propersona de la legislación de Michoacán, basada en la racionalidad y la proporcionalidad exigida a un precepto que impone límites al ejercicio de un derecho fundamental, a partir de lo cual se concluye que la restricción impugnada únicamente resultaba aplicable para quienes se encontraran desempeñando un cargo directivo partidista en la temporalidad establecida, pero no así la simple militancia.

En una palabra, lo que definió la Sala Superior fue que cuando una persona se encontrara desempeñando un cargo directivo partidista, efectivamente, debía renunciar al partido al menos un año antes de la jornada electoral en la que pretendía contender por la vía independiente, pero no así cuando el cargo lo haya ejercido con anterioridad. Con esa decisión, el TEPJF sintonizó su criterio con lo resuelto por la SCJN

en las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y acumuladas, en el sentido esencial de que la restricción impacta a quienes ocupan un cargo partidista, no a la simple militancia.

Oportunidad para subsanar apoyos ciudadanos (caso Lagrimita, SUP-REC-192/2015)¹⁶

El actor en el juicio, cuya sentencia ahora examino, solicitó su registro y el de su planilla como candidaturas independientes a municipios de Guadalajara, Jalisco, para lo cual aportó un total de 27,919 firmas de apoyo ciudadano en los formatos aprobados por el organismo público electoral de aquella entidad.

El 31 de agosto de 2014, la lista nominal de aquel municipio se integraba con 1,194,365 electores, de manera que 2 % de dicha cantidad, que era el umbral entonces exigido de obtención de apoyo ciudadano para alcanzar el registro de candidatura independiente para gobernar Guadalajara, equivalía a 23,887 votantes.

Al momento de revisar la totalidad de apoyos presentados por el actor, el Consejo General del instituto electoral local determinó que, conforme a la información remitida por el Registro Federal de Electores relativa a la verificación de ese apoyo ciudadano, únicamente deberían contabilizarse 22,899 votantes, ya que los restantes 5,020 presentaron inconsistencias al momento de su verificación, por lo que determinó negar el registro solicitado.

¿Qué resolvió la Sala Superior? El precedente es relevante en sí mismo por el enfoque que la Sala Superior dio a las disposiciones del código electoral de Jalisco, relativas a los requisitos que debían satisfacerse para alcanzar una candidatura independiente, a las que consideró como normas de carácter instrumental, cuya finalidad era garantizar el eficaz ejercicio del derecho político-electoral de ser votado en el procedimiento de registro de las y los aspirantes a precandidaturas.

¹⁶ SUP-REC-192/2015, Recurrente: Guillermo Cienfuegos Pérez, Sala responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-REC-0192-2015.pdf> (consultada en diciembre de 2020).

De especial interés resulta la interpretación que el TEPJF efectuó del artículo 709 del código electoral local, en relación con el derecho de audiencia que debió operar en todo procedimiento de selección por el que la ciudadanía busca contender para ocupar un cargo de elección popular, especialmente por la vía independiente.

Al echar mano del principio propersona, reconocido en el artículo 1 de nuestra carta magna, que exige a las autoridades del Estado mexicano interpretar las normas relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales de la manera que haga efectivo su goce y desarrollo, la Sala Superior estimó que cuando la autoridad electoral advertía inconsistencias en los apoyos ciudadanos ofrecidos para quien aspiraba a obtener una candidatura por la vía independiente, cobraba plena aplicación del derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 constitucional, el cual debía materializarse otorgando a la ciudadanía la oportunidad de subsanar las deficiencias encontradas, previamente a negar el registro, un acto que se traducía como privativo.

De esa manera, la Sala Superior estimó que la legislación local respecto a las inconsistencias detectadas en la verificación de los apoyos debió interpretarse en el sentido de que, ante alguna de estas, se requiriera la aclaración al solicitante, por lo que determinó que el instituto local debió prevenirlo acerca de las irregularidades o las omisiones detectadas en dicha verificación, y otorgarle el plazo previsto en el artículo 709 del código electoral local para el desahogo o la subsanación de las posibles anomalías.

En esa sentencia, el TEPJF consideró actualizadas, por identidad jurídica sustancial, las razones sostenidas en la jurisprudencia 2/2015, con la voz CANDIDATOS INDEPENDIENTES. EL PLAZO PARA SUBSANAR IRREGULARIDADES EN LA MANIFESTACIÓN DE INTENCIÓN DEBE OTORGARSE EN TODOS LOS CASOS, al señalar que, en ambas hipótesis, se trataba de inconsistencias en el proceso de obtención de una candidatura independiente, aunque en distintos momentos: en el primero, al manifestar la intención de registro, mientras que, en el segundo, al presentar los apoyos necesarios para lograrlo; por ello, la existencia de anomalías que pudieran afectar el ejercicio del derecho al voto en su vertiente pasiva es objeto de vista a la persona interesada, a fin de que esta subsane los errores detectados, antes de rechazar el registro.

Alcanzada esa conclusión, para reparar la violación al derecho de audiencia y al diverso al voto en la vertiente pasiva, el TEPJF ordenó al

Consejo General del Instituto Electoral de Jalisco que otorgara el registro en calidad de candidaturas independientes a munícipes de Guadalajara, Jalisco, a la planilla encabezada por el recurrente; esto implicó que la Sala Superior tuviera por satisfecho el requisito consistente en haber alcanzado el umbral de apoyos equivalente a 2 % del total de personas inscritas en la lista nominal para el municipio de Guadalajara.

Desde luego que esa sentencia allanó el camino para que quienes integraron la planilla que finalmente fue registrada pudieran ejercer a plenitud el derecho al voto en la vertiente pasiva; sin embargo, la solución deja de generar ciertas inquietudes en cuanto al efecto ordenado y su motivación jurídica, las cuales fueron duramente confrontadas no en este asunto, pero sí cuando años después el Tribunal Electoral resolvió el expediente SUP-JDC-186/2018, mejor conocido como el caso Bronco.

Tanto en el caso Lagrimita como en el del Bronco, la Sala Superior acudió a la misma motivación para otorgar el registro de las candidaturas independientes solicitadas en cada uno de ellos, y que se puede formular de la siguiente manera: cuando existan inconsistencias cuantitativas o cualitativas en el proceso de verificación de apoyo ciudadano para la obtención de una candidatura por esta vía, si la autoridad administrativa electoral no permitió subsanarlas, surge una presunción probatoria acerca de que se logró el umbral del apoyo exigido legalmente.

Esa motivación muestra un fuerte compromiso de la Sala Superior con el ejercicio del derecho al voto de la ciudadanía que desea participar por la vía independiente en las distintas elecciones a cargos populares; sin embargo, no está exenta de alguna inquietud relevante que se puede plantear así: ¿la reparación a la violación al derecho de audiencia para subsanar irregularidades detectadas en los apoyos ciudadanos recabados para el registro de una candidatura independiente alcanza para tener por cumplido dicho requisito con el umbral exigido legalmente? Considero que no.

Estoy convencido de que, tanto en el caso Lagrimita como en el del Bronco (respecto del segundo asunto, coordiné al secretariado que elaboró el proyecto), las autoridades administrativas electorales no permitieron a los actores solventar debidamente las deficiencias encontradas en el proceso de verificación y validación de los apoyos exigidos por la legislación para el registro de cada candidatura; sin embargo, no comparto el efecto que en ambos asuntos finalmente se adoptó.

Los requisitos para lograr una candidatura son normas que tienen el carácter de reglas jurídicas (mandatos incondicionados de actuación); es

decir, los destinatarios solamente pueden cumplir con las exigencias descritas en los términos estrictos de la legislación, salvo que la propia regla prevea una excepción.¹⁷ En estos casos, la regla del apoyo ciudadano configura una precondition para el ejercicio del derecho al voto; esto es, para participar en alguna elección por la vía independiente es necesario acreditar el respaldo de la ciudadanía con determinado porcentaje y, por tanto, resulta indudable que su demostración fehaciente constituya la única causa objetiva que satisface la precondition para el goce del derecho a ser votado en la modalidad independiente.

En consecuencia, si esa hipótesis no queda demostrada, es claro que no existe certeza acerca de si el derecho en juego se ejerció de manera legítima o no; de ahí que el hecho que contempla esa regla como requisito y precondition no pueda presuponerse, sino solo probarse.

En mi opinión, lo adecuado debió ser el otorgamiento del registro condicionado en ambos casos, al tiempo de ordenar a las autoridades administrativas electorales que dieran derecho de audiencia a los interesados para que, de manera conjunta, se verificaran los apoyos y pudieran ser subsanados aquellos en los que esa posibilidad existiera, con el propósito de alcanzar un resultado cierto acerca de la satisfacción o no del requisito-precondition para ejercer el derecho al voto en la vertiente pasiva mediante la vía independiente.

Representación proporcional y candidaturas independientes (SUP-REC-564/2015)¹⁸

El 7 de junio de 2015 se llevó a cabo la elección para renovar el gobierno del ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León. Luego de una larga cadena impugnativa, la Sala Regional Monterrey dictó sen-

¹⁷ En términos de Herbert Hart, el derecho se expresa, en esencia, por medio de reglas que contienen mandatos específicos. Se trata de normas generales que prescriben conductas que rigen la actuación de las personas, quienes deben cumplir, de forma estricta, con lo establecido legalmente. Herbert Hart, *El concepto de derecho*, 2.^a ed. (México: Editora Nacional, 1980), 33-40.

¹⁸ SUP-REC-564/2015 y acumulados, Recurrentes: María de la Luz González Villarreal y otros, Sala responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-00564-2015> (consultada en diciembre de 2020).

tencia en la que asignó, por el principio de representación proporcional, dos regidurías a la planilla de candidaturas independientes postulada para la contienda.

Inconformes con dicha asignación, distintas fuerzas políticas interpusieron un recurso de reconsideración y solicitaron la revocación de la resolución impugnada, con la finalidad de que no se considerara que la planilla de candidaturas independientes tenía derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional.

¿Contra qué se inconformaban? Contra la decisión de la Sala Regional Monterrey de inaplicar diversas porciones normativas de la ley electoral local que permitía la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional exclusivamente a las candidaturas postuladas por partidos políticos y dejaba fuera a las de vía independiente.

Al examinar el problema planteado, la Sala Superior fue contundente: las candidaturas independientes deben estar en aptitud de satisfacer la totalidad de requisitos previstos en la legislación electoral.

La Sala Superior fue enfática en señalar que no existían razones que justificaran un trato diferenciado entre las planillas registradas por los partidos políticos y las de candidaturas independientes, para que la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional únicamente recayera en las primeras, en razón de que ambas postulaciones participaban en la votación directa de la ciudadanía (mayoría relativa), lo que implicaba un porcentaje de votación mínimo que podía generar el derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional.

Este fallo consiguió un importante criterio de paridad en las condiciones de acceso al poder entre las candidaturas independientes y las de partidos políticos, al considerar que, para la asignación de regidurías de representación proporcional, sí era viable medir la fuerza política de la planilla compuesta por independientes en esa demarcación territorial, lo que conducía a demostrar el apoyo en términos reales que estas tuvieron por parte de la ciudadanía, una situación que era exactamente igual respecto de las planillas postuladas por los partidos, de ahí que no estuviera justificada la distinción entre ambas modalidades.

Al hilo de estas ideas debemos examinar un razonamiento interesante al que la Sala Superior ancló su argumentación para demostrar que las planillas independientes habían logrado un respaldo ciudadano determinado que las hacía acreedoras a la asignación de regidurías

con el principio de representación proporcional: la promoción de una plataforma de gobierno, su difusión ante las y los votantes y el llamado al voto.

Acerca del tema, el TEPJF partió de una interpretación funcional del artículo 206 de la ley electoral local, del cual desprendió que las candidaturas independientes tienen la facultad de incentivar a todos sus integrantes para que lleven a cabo actos públicos de promoción con la intención de que la ciudadanía conozca sus propuestas de gobierno, los objetivos específicos de su plan de trabajo y la oferta política de la planilla en caso de obtener los respaldos necesarios para el registro y participar en la contienda electoral.

De esa manera, el criterio fijó una base sólida acerca del respaldo real de las candidaturas independientes, que parte de la idea de que el sistema electoral local fue diseñado para que la ciudadanía conociera la oferta política y de gobierno de aquellas, para que llegado el momento de la jornada electoral, al emitir su voto libre y secreto, en el caso de optar por apoyarlas, dicho respaldo sea al conjunto de elementos personales, ideológicos y programáticos que la planilla enarbola.

98

Con esas consideraciones, el TEPJF llegó a una conclusión que se puede definir de la siguiente forma: aun cuando las planillas independientes no logren el triunfo por mayoría relativa, dado que es posible medir el apoyo popular obtenido en la votación emitida, cuando el respaldo alcance un porcentaje representativo de la voluntad electoral definido por el legislador, dichas candidaturas tienen derecho a alcanzar asignaciones por el principio de representación proporcional, como sucede con las postuladas por los institutos políticos.

Con esa determinación, el Tribunal envía un mensaje claro: la participación en cualquier elección por candidaturas de partidos o independientes debe darse en condiciones de equidad, de manera que los operadores del sistema electoral tienen que garantizar un mínimo de competitividad en la contienda, con el propósito de que, en todo momento, las planillas de unos y otros reciban el mismo trato y gocen de los mismos derechos.

La inequidad en el financiamiento de las candidaturas independientes (caso Margarita Zavala, SUP-JDC-222/2018)¹⁹

Como lo he dejado claro en este ensayo, las candidaturas independientes que fueron reconocidas con la reforma constitucional de 2012 han sido reguladas en lo secundario con enormes desventajas y pocas posibilidades de éxito frente a las de los partidos políticos, al exigirles requisitos altos y difíciles de cumplir para obtener el registro y otorgarles acceso reducido a prerrogativas para la contienda electoral.

Si bien la LGIPE reconoce el derecho de las candidaturas independientes a recibir financiamiento público, estas tienen asignada únicamente una pequeña fracción del presupuesto disponible. Por ejemplo, en el ámbito federal, todas las candidaturas independientes postuladas comparten el monto de recursos correspondiente a un partido de nuevo registro, que se divide entre ellas de acuerdo con lo siguiente: 33.3 % entre las postuladas al cargo de presidente de la república, 33.3 % entre todas las fórmulas a senadurías y 33.3 % entre todas las fórmulas al cargo de diputaciones federales.

En cuanto al financiamiento privado, las candidaturas independientes pueden recibir aportaciones cuya fuente sea propia o de sus simpatizantes y que, conforme a lo establecido en la LGIPE, no rebase 10 % del tope de gastos para la elección de que se trate.

El asunto que ahora examinamos se dio en el contexto del proceso electoral 2017-2018, en el que las candidaturas postuladas por partidos políticos obtuvieron recursos públicos mucho mayores que las independientes.

Así, en términos de los acuerdos del Instituto Nacional Electoral INE/CG339/2017 y INE/CG283/2018, las candidaturas independientes a la presidencia de la república recibirían \$7,160,555, mientras que los partidos recibieron entre \$125,000,000 y \$413,000,000.

Por concepto de financiamiento privado, en términos de la ley electoral, las candidaturas independientes únicamente tenían derecho a recibir alrededor de \$43,000,000 de financiamiento privado, cantidad

¹⁹ SUP-JDC-222/2018, Actores: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo y otros, Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral, <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00222-2018> (consultada en diciembre de 2020).

que se encuentra a un abismo de distancia de los \$429,633,325 establecidos como el tope de gastos para la campaña presidencial.

Inconforme con esa regulación, Margarita Zavala acudió ante la Sala Superior argumentando la existencia de una desigualdad generada por los límites establecidos al financiamiento privado, lo cual restringía su capacidad financiera y, en consecuencia, su capacidad de contender efectivamente por la vía independiente en condiciones de equidad a la presidencia de la república.

¿Qué resolvió la Sala Superior? Determinó que era fundado el reclamo de la actora y desarrolló una sentencia muy relevante para poner una cancha más pareja en lo que a financiamiento se refiere entre las candidaturas de partidos políticos y las independientes.

Lo primero que conviene destacar del fallo es que el TEPJF hizo énfasis en que la figura de candidatura independiente no puede ser equiparable al régimen de partidos políticos, con lo cual se identificó una diferenciación de las regulaciones de ambas figuras como igualmente válidas para acceder al poder.

100

Al otorgarle a la candidatura independiente la calidad de vía constitucional para el acceso a los cargos de elección popular, la Sala Superior redimensionó el concepto de equidad de esta figura frente a la otra vía para alcanzar el mismo objetivo: el sistema de partidos.

De esa manera, el Tribunal Electoral estableció que el reconocimiento de sendas vías exige, en consecuencia, que en ambas existan condiciones reales de competencia para acceder al poder, lo cual no sucede cuando el legislador configura limitaciones financieras que hacen de la vía independiente un camino inaccesible para contender contra los partidos políticos.

Otro aspecto destacado de este fallo es que la Sala Superior optó por dictar una sentencia manipulativa de tipo aditiva,²⁰ pues al hacer a un

²⁰ Como explica el profesor Martín de la Vega, las sentencias manipulativas aparecieron con enorme auge en la doctrina de la Corte Constitucional italiana, en los albores de la década de 1960. Ese tipo de determinaciones fueron producto de una evolución de las sentencias estimatorias parciales que dictaba la Corte. Esa evolución sustancial tuvo como resorte eficiente el alto margen de omisiones legislativas de las que adolecía el ordenamiento italiano. La sentencia manipulativa se caracteriza por tener un efecto eminentemente transformador del sentido de la disposición normativa objeto de control. Se trata, en esencia, de sentencias de estimación parcial que atienden a la norma deducible del texto, o si se prefiere, a la disposición, no respecto a esta que queda intacta, la cual pasa a expresar una norma diferente o, lo que es igual, a tener un significado distinto. Los subtipos esenciales de las sentencias manipulativas

lado el texto expreso en cuanto al límite establecido en la LGIPE, estableció una posibilidad distinta para fijar el monto del financiamiento privado de las candidaturas independientes, a partir de dos parámetros objetivos que existen en la ley, a saber: el tope de gastos de campaña y el monto del financiamiento público.

Este es un ejercicio muy relevante, pues con su sentencia el TEPJF reconstruyó de forma coherente el modelo previsto por el Legislativo, toda vez que el tope de gastos de campaña es el único elemento igualador entre candidaturas desde el punto de vista de los recursos, y es irrelevante si estamos ante una candidatura de partido, coalición o independiente, en tanto todas deben sujetarse al mismo límite en términos de lo dispuesto en el artículo 243 de la ley electoral.

A partir de esas consideraciones, la sentencia estableció una regla que se resume de la siguiente forma: las candidaturas independientes pueden gastar tantos recursos como el tope de campaña respectivo les permita.

Con esa reformulación, la sentencia conformó un nuevo límite para el financiamiento privado que se integra de restar al tope de gastos permitido para cada contienda el financiamiento público que cada candidatura recibe. En otras palabras, para privilegiar la equidad en la contienda, la Sala Superior determinó que es necesario permitir que las candidaturas independientes puedan recibir mayores cantidades del financiamiento privado, sin que esos recursos, en conjunto con el financiamiento público al que tienen derecho, excedan el monto establecido como tope de gastos de campaña.

Es innegable que la sentencia envía un mensaje importante acerca de la equidad entre las candidaturas independientes y las de partidos,

son: las sentencias *additivie* y las sentencias *sostitutive*. Respecto a las primeras, se identifican como aquellas en las que la Corte Constitucional italiana declara la inconstitucionalidad *della omessa previsione di qualcosa* por una disposición o aprecia su inconstitucionalidad *nella parte in cui non prevede alcunché*. Quiere ello decir que el juez constitucional aprecia en la disposición que va a considerar inconstitucional un alcance normativo menor del que debería tener. Las sentencias aditivas se han vinculado por medio de una relación muy estrecha con el principio de igualdad y con los derechos sociales. En relación con las segundas, son aquellas a las que recurre la Corte en los supuestos en que la ley prevé algo, mientras que, constitucionalmente, debería disponer otra cosa. En tales casos, la judicatura constitucional italiana declara la inconstitucionalidad de una ley en cuanto —en la parte— contiene una cierta prescripción antes que otra. Augusto Martín de la Vega, *La sentencia constitucional en Italia* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003), 215-23.

que puede resumirse así: en cada caso en el que se adviertan claras condiciones de inequidad, el TEPJF dictará sentencias para cerrar esas brechas, con el propósito de equilibrar un diseño inequitativo y, por lo tanto, inconstitucional.

Conclusiones

La incorporación de las candidaturas independientes al orden constitucional mexicano mejoró la calidad de nuestra democracia, particularmente en lo que a la participación ciudadana se refiere.

Sin embargo, es prioritario reflexionar acerca de las distintas barreras fácticas y legales a las que se enfrentan las candidaturas sin partido y, en ese sentido, intentar emparejar el terreno de juego, como lo hemos visto con las sentencias estudiadas.

Las medidas tienen que ser examinadas meticulosamente con el propósito de resolver dicha problemática. Por lo pronto, van aquí algunas posibilidades de solución.

1. Homogeneizar las reglas relacionadas con los plazos para obtener apoyos ciudadanos tanto en elecciones federales como locales. Lo anterior podría lograrse con una fórmula que considere factores demográficos, como la densidad poblacional y la extensión territorial de la demarcación. De esa manera, se equilibraría el grado de dificultad para obtener el respaldo ciudadano y tendríamos mejores condiciones para el ejercicio del derecho a ser votado. Este tipo de cálculo está ausente en nuestra legislación.

2. Replantear si no son excesivas las firmas exigidas para demostrar la representatividad de un aspirante independiente. Por ejemplo, para la elección presidencial, cabe analizar si procede en México una norma como la de Chile, en la que se exige el equivalente a 0.5 % de los votantes de la elección anterior. Tendrían que establecerse criterios claros acerca del incremento en el porcentaje exigido en relación con el tamaño de la demarcación.

Un botón de muestra: para postularse a la presidencia de la república, se exige 1 % de la lista nominal y, para el caso de senadurías, es el doble (2 %). ¿Cuál es la lógica de que una sea superior a la otra?: que en el primer caso la demarcación tiene una mayor extensión poblacional y territorial, por lo que se considera más difícil recabar las firmas.

No obstante, para diputaciones el porcentaje se mantiene idéntico que el de senadurías, al ser un distrito más pequeño que una entidad. Como vemos, no se sigue la misma lógica en todos los casos.

3. Mejorar los instrumentos tecnológicos que ayudan a la recepción de los avales ciudadanos. Como sabemos, en el proceso electoral 2017-2018 el Instituto Nacional Electoral implementó, por vez primera, una aplicación electrónica para ese efecto. Si bien existen algunos lugares del país en los que no existe accesibilidad, lo cierto es que la aplicación tiende a facilitar la labor tanto de los aspirantes independientes como del electorado que desee dar su firma. No obstante, en esa primera ocasión se experimentaron múltiples anomalías en la captura de las credenciales para votar. Sería un buen avance que en el futuro la aplicación incluyera el reconocimiento biométrico para evitar suplantaciones y simulaciones. Bien utilizada, la tecnología es una aliada de toda autoridad electoral, sea administrativa o jurisdiccional.

4. Igualar el presupuesto que perciben las candidaturas independientes respecto a quienes son postulados por los partidos. La balanza está claramente cargada en favor de estos últimos y eso daña la equidad en las condiciones de competencia. Es necesario un equilibrio reduciendo preferentemente el financiamiento público que reciben los candidatos partidistas, puesto que está demostrado que México es uno de los países que más erogan dinero en los partidos políticos. El financiamiento público me parece indispensable en una democracia como la nuestra, pero (en ese tipo de análisis) conviene valorar seriamente si no es excesiva la cantidad que se les ha otorgado conforme a la fórmula que establece el artículo 41 constitucional.

5. Permitir que las candidaturas independientes participen en una mayor porción en los tiempos de radio y televisión para presentarse ante la ciudadanía. De acuerdo con el modelo de comunicación política que introdujo la reforma 2007-2008, los partidos cuentan permanentemente con una cantidad muy alta de *spots*, que en tiempo de campaña se intensifica. Para emparejar la cancha, debe multiplicarse la cantidad de *spots* para independientes, a fin de atender el principio de equidad y sin que se les considere en su conjunto como si fuesen un partido de nuevo.

6. Propiciar que los topes de gastos de campaña no solo puedan ser alcanzados por candidaturas de partidos, sino también por las independientes. En la lógica legislativa actual, estas últimas se

encuentran demasiado lejos de poder llegar al máximo de gastos de campaña que la ley les permite erogar, porque el total de dinero público y privado se queda muy corto. Una posibilidad de financiamiento que zanjaría el problema sería que se otorguen recursos públicos a cada candidatura por la mitad del tope de gastos de campaña en la elección de que se trate.

Al partir del principio constitucional de prevalencia del financiamiento público ante el privado, los independientes podrían allegarse así de la otra mitad, hasta alcanzar la totalidad del tope. En una regulación de esas características, se tendrían que considerar las medidas presupuestales extraordinarias para garantizar la suficiencia de recursos.

7. Uniformar los criterios para definir los topes de gastos de campaña en las entidades federativas. Sería positivo que la legislación general uniforme el criterio para su cálculo en todas las entidades del país. Por ejemplo, en las distintas elecciones locales celebradas en 2017 tuvimos un contraste notorio en las votaciones para las gubernaturas de Estado de México y de Coahuila. La diferencia entre cada tope era muy amplia; incluso considerándolos en proporción a sus respectivas poblaciones y padrones. Esas distorsiones no son sanas para la democracia e impactan a todo tipo de candidaturas, entre ellas las independientes.

8. Requisito de no militancia para el registro de la candidatura independiente. Algunas voces han señalado la necesidad de que se incluya un requisito de no pertenencia a un partido durante determinado tiempo previo, o que no hayan sido candidatos partidarios en el pasado reciente. Quienes opinan así argumentan que la posibilidad de saltar directamente de la vida partidista a la candidatura independiente resta credibilidad a esa figura. Subrayan que, en ciertos casos, una persona que rompió con su partido y se postula como independiente es apoyado por una porción de militantes activos de aquel, lo cual no es acorde con la naturaleza de ese tipo de candidaturas. Vale la pena reflexionar al respecto.