

Temas estratégicos 28

2015
REPORTE
QUINCENAL

> Candidaturas independientes en México. Antecedentes, avances, resultados y perspectivas

En este reporte se hace un análisis de la reforma constitucional y legal de 2014 de las candidaturas independientes. Luego de dar cuenta de los principales antecedentes y elementos del contexto en los que surge este tipo de candidaturas, se presentan sus resultados más destacados en la elección de 2015 y sus perspectivas en el futuro inmediato. Se destaca, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Las candidaturas independientes han surgido en un contexto de crisis de representación de los partidos y como una alternativa viable al ejercicio del derecho ciudadano a ser votado.
- b) La reforma de 2014, que reguló las candidaturas independientes, establece elementos de acceso a financiamiento, radio y televisión que son inequitativos en comparación con los de partidos políticos, pero la creación de un partido enfrenta retos sustantivos si se le compara con los requisitos de registro de una candidatura independiente, al menos en el ámbito federal. En el ámbito local, el panorama es diferente, ya que la regulación es distinta en cada entidad federativa y en algunos casos es particularmente restrictiva con las candidaturas independientes.
- c) El principal apoyo ciudadano a las candidaturas independientes se observa en las zonas urbanas.
- d) Las presidencias municipales fueron los cargos con mayor presencia de candidatos independientes registrados respecto del total de esos cargos que estuvieron en competencia en 2015.
- e) Los retos más importantes que enfrentan las candidaturas independientes en términos institucionales son dos: en primer lugar, la regulación de criterios de obtención de registro, especialmente de cara a las reformas estatales que han aumentado los requisitos de acceso a estas candidaturas; y en segundo lugar, resolver la aparente tensión entre el principio de prevalencia de financiamiento público sobre el privado establecido en la Constitución y la posibilidad de acceder a un financiamiento suficiente, público y privado, para una contienda electoral equitativa entre candidatos y partidos.

1. Antecedentes de las candidaturas independientes¹

Gracias a la reforma constitucional y legal de 2014, el proceso electoral 2014-2015 es el primero en el ámbito federal que da espacio a la contienda efectiva de las candidaturas independientes y también el primero en el ámbito local

en el que hay un amplio número de candidatos independientes. Este hito político-electoral es resultado de un cambio reciente al marco normativo pero también es producto de numerosos eventos, litigios y normas de años recientes que hicieron posible la existencia de esta novedosa expresión de participación política en México.

¹ La información contenida en esta apartado se retoma principalmente de: Rodríguez (2015:59-75).

1.1 Candidaturas independientes en un contexto de creciente exigencia ciudadana

La candidatura de Jorge Castañeda y el litigio en la CIDH. En 2004, Jorge Castañeda Gutman solicitó ante el Instituto Federal Electoral (IFE) su registro para contender como candidato independiente en las elecciones presidenciales de 2006. El IFE le negó la solicitud debido a que el derecho a ser postulado y votado para un cargo de elección popular en el nivel federal sólo podía ejercerse por conducto de los partidos políticos. Luego de un litigio en las instancias jurisdiccionales mexicanas, cuyos fallos no prosperaron en su favor, Castañeda demandó al Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por la negativa de registro de su candidatura independiente y por la inexistencia en el ámbito nacional de un recurso judicial efectivo para hacer valer la inconstitucionalidad de una ley electoral. La respuesta del gobierno mexicano fue similar al posicionamiento del IFE, y ratificó la negativa a inscribir su candidatura sin respaldo de algún partido. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) determinó que el registro de candidatos exclusivamente mediante partidos políticos es compatible con la Convención Interamericana de Derechos Humanos, por lo que no había incompatibilidad normativa. Pero al mismo tiempo, la CoIDH resolvió que México sí había violado el derecho a la protección judicial, ya que no había un recurso efectivo que permitiera cuestionar la constitucionalidad de la legislación electoral, y que un tribunal pudiera determinar si se había materializado o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación.

La candidatura de Elisa de Anda y el voto nulo. En abril 2009, Elisa de Anda se postuló como candidata independiente en el distrito XXIII del Distrito Federal. El Consejo Distrital le negó el registro en mayo y un mes después la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

determinó que su candidatura era improcedente por no contar con el apoyo de un partido político. La candidatura de Elisa de Anda tuvo como contexto el movimiento del voto nulo generado durante las elecciones intermedias de 2009 y se convirtió en una acción de protesta política. El 30 de junio de 2009 se realizó la Asamblea Nacional por el Voto Nulo, en la que se planteó: promover la reducción del financiamiento a partidos; integrar en la legislación las figuras de plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana y candidaturas independientes, y rechazar la reelección legislativa.

La candidatura de Manuel Clouthier y el movimiento Reforma Política Ya. Luego de separarse de la bancada panista en la Cámara de Diputados, el entonces diputado Manuel Clouthier anunció en marzo de 2012 que se postularía como candidato independiente a la presidencia de la república, con apoyo del movimiento “Reforma Política Ya”. Ese mismo mes buscó registrar su candidatura ante el IFE pero fue rechazada, por lo que impugnó la decisión ante el TEPFJ. A la postre, el Tribunal resolvió negar su registro. En la argumentación de los magistrados se consideró que los legisladores deberían regular de manera expresa las candidaturas ciudadanas.

1.2 La reforma constitucional de 2012

El 15 de diciembre de 2009, el entonces presidente Felipe Calderón, presentó una iniciativa de reforma política en sintonía con los movimientos sociales generados a raíz del voto nulo. El fin de la iniciativa era fortalecer la participación de los ciudadanos en asuntos públicos y “abrirles canales de participación política distintos de la militancia partidista”; la iniciativa admitía el registro de ciudadanos a todos los cargos de elección popular, sin tener que ser postulados necesariamente por un partido político, y establecía como requisito el respaldo de al menos 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación correspondiente.

Recuadro 1. Contexto del surgimiento de las candidaturas independientes

Diversos reportes sobre confianza institucional de 2014 y 2015 ofrecen indicios sobre la pérdida de confianza de los mexicanos en autoridades e instituciones, destacando los partidos políticos y las instituciones electorales:

- El Informe País 2014 del Instituto Federal Electoral (IFE) reporta que “en general, a nivel nacional la confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados”. Los partidos políticos tienen uno de los niveles más bajos de apoyo ciudadano: sólo 3% afirma tener “muchísima confianza” en ellos, por debajo de las policías (4.4%) y por arriba de los diputados (2.3%). La confianza en la autoridad electoral nacional, que entonces era el IFE, era baja: sólo 6.4% dijo tener “muchísima confianza en dicha institución.
- Según la edición 2015 del Latinobarómetro, México fue uno de los países que registró cifras menos alentadoras en evaluación ciudadana de la democracia y sus instituciones: 1) es el país con la menor satisfacción con la democracia de toda América Latina, con sólo 19%; 2) sólo 26% de los mexicanos opina que las elecciones son “limpias”, proporción más baja en toda la región; 3) 48% de los ciudadanos mexicanos creen que la democracia es “preferible a cualquier otra forma de gobierno”, mientras que el promedio regional es de 56%; 4) sólo 17% de los mexicanos se siente representado por su Congreso, mientras la media regional es de 23%; y, 5) uno de cada tres ciudadanos mexicanos (32%) se siente cercano a un partido político (en América Latina la proporción es de 40%).
- Un comparativo histórico de los niveles de confianza institucional en México de 1995 a 2013 (Serdán, 2015) indica que la desconfianza actual, aunque elevada, no es del todo nueva y en algunos casos los niveles actuales son menos elevados que en periodos previos. Por ejemplo, el promedio de desconfianza (poca o ninguna) en los partidos en el sexenio de Vicente Fox era de 80%, mientras que en 2013 fue de 72%. En el caso del Congreso, mientras 72% de la ciudadanía expresaba desconfianza hacia dicho órgano en la presidencia de Fox, con el presidente Enrique Peña Nieto (en 2013) la proporción es de 67%. En este contexto, llama la atención el continuo ascenso de la desconfianza interpersonal, que pasó de 63% promedio en los seis años de la presidencia de Ernesto Zedillo, a 74-75% en los sexenios de Fox y Felipe Calderón, y alcanzó 80% en la presidencia de Peña.

La desconfianza en partidos y en las instituciones en general, y la crisis de representación política, no son, por supuesto, los únicos aspectos del contexto político que han contribuido al impulso y aceptación de las candidaturas independientes. El casi monopolio de las dirigencias partidistas en la selección de candidatos a puestos de elección popular es otro aspecto que ha influido en hacer de las candidaturas independientes un instrumento atractivo para ciudadanos que no encuentran en los partidos posibilidades reales de ejercicio de su derecho ciudadano a ser votado. Como evidencia –acaso indirecta– de esta situación e ilustración de las tensiones en la vida interna de los partidos, destaca que del total de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) presentados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entre noviembre de 2013 y octubre de 2014 (4,149), casi 70% (2,888) estuvo relacionado con la vida interna de los partidos; al año siguiente, entre noviembre de 2014 y octubre de 2015, del total de los JDC (3,890), 35.7% (1,391) estuvo vinculado con la vida interna de partidos. En suma, en ambos periodos los JDC más numerosos fueron los relacionados con la vida interna partidista.

Fuentes: Latinobarómetro (2015); Instituto Belisario Domínguez (2015a); IFE (2014); Serdán (2015); TEPJF (2014;2015a).

Ante la exigencia de diversas organizaciones ciudadanas, articuladas sobre todo en torno a la Asamblea Nacional Ciudadana, el 2 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en materia política en la que se incorporó la figura de las candidaturas independientes. La reforma esta-

bleció un plazo de doce meses para realizar los ajustes normativos pertinentes en el ámbito federal y local para hacer aplicable la reforma constitucional. Durante los procesos electorales locales de 2013, sólo tres estados habían realizado las adecuaciones necesarias a sus legislaciones: Zacatecas, Quintana Roo y Durango. Por tanto,

La obtención de algunos cargos por candidatos independientes podría generar, un efecto natural al interior de los partidos, consistente en identificar la necesidad de construir desde su base y cuadros una formación que parta de la noción de proximidad con la ciudadanía, delineando una nueva visión de lo “político” y estrechando la brecha entre instituciones y sociedad.

Constancio Carrasco Daza (2015)

la reforma de 2012, aunque introdujo la figura de candidaturas independientes en la Constitución, no dio claridad ni aplicabilidad efectiva a las candidaturas independientes, en particular en lo referente a los requisitos de registro, operación y acceso a prerrogativas (medios de comunicación y financiamiento).

1.3 Candidaturas independientes en el ámbito local (antes de 2015)

Las candidaturas independientes a nivel federal (Jorge Castañeda y Manuel Clouthier) fueron importantes por el debate público y la presión que generaron en la aprobación final de la reforma constitucional de 2012, antecedente directo de la reforma de 2014. Pero en el ámbito local también hay antecedentes relevantes en la búsqueda de opciones independientes, no partidistas, en la competencia electoral. En 2001, Manuel Guillén Monzón presentó una solicitud para registrarse como candidato independiente a gobernador de Michoacán, pero fue rechazada con fundamento en que la legislación electoral local preveía un derecho exclusivo de los partidos políticos para presentar la postulación. La decisión fue impugnada mediante juicio y la Sala Superior del TEPJF confirmó la negativa de registro al considerar que, de las disposiciones constitucionales, únicamente se desprendía como imperativo que los partidos políticos fueran la base del sistema político-electoral, pero dependía del Poder Legislativo de cada orden de gobierno determinar si en dicho sistema se abría la posibilidad de que la ciudadanía contendiera de forma directa.

En 2003, Valentín Pobedano Arce fue votado como candidato no registrado para el ayuntamiento de Temixco, Morelos; no resultó electo e impugnó la votación. La Sala Superior del TEPJF resolvió que los candidatos independientes podían impugnar los procesos electorales, siempre y cuando la legislación local hubiera reconocido esa forma de participación, condición que no ocurría en el ordenamiento jurídico de Morelos, por lo que concluyó que carecía de legitimidad. Un año después, en 2004, José Hernández Mendoza se presentó como candidato independiente a la alcaldía de Las Vigas de Ramírez, Veracruz. Impugnó la votación resultante y la Sala Superior mantuvo su postura al determinar que no podían emitirse constancias de mayoría y asignación a un candidato que no había sido registrado de conformidad con la legislación local.

1.4 Crisis de representación y nuevos colectivos ciudadanos

El movimiento de voto nulo. Desde los inicios de las campañas electorales de 2009, organizaciones y ciudadanos convocaron a anular el voto. El llamado movimiento de voto nulo buscó dar voz y cauce a una aguda insatisfacción de la ciudadanía con los partidos y una crisis de representación política en general. De acuerdo con el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) del Instituto Federal Electoral (IFE: 2009), en las elecciones intermedias de 2009, el voto nulo obtuvo el quinto lugar en expresión político-electoral al sumar 1,839,971 votos, equivalente a 5.39% del total de sufragios emitidos en la elección del 5 de julio. Esa cifra fue superior al número de votos obtenidos por partidos como el Partido del Trabajo, Convergencia, Nueva Alianza y el Partido Social Demócrata. Algunos promotores de esta iniciativa argumentan que el movimiento anulista del 2009 fue decisivo para que la clase política comprendiera la magnitud del desencanto ciudadano e impulsara cambios legales en materia político-electoral (Alonso, 2010; Márquez.)

En este contexto, conviene recordar que el estudio “El sentir de los ciudadanos” (FEP, ITAM e IPN, 2009) permitió aportar datos concretos y comparables entre diferentes expresiones de voto sobre la magnitud del descontento ciudadano con los partidos y representantes populares.² Este estudio concluyó que la elección de 2009 sería recordada “como la del cansancio ciudadano ante las campañas, los partidos políticos y la falta de respuesta de un sistema de representación que demanda de los ciudadanos su voto, para tomarlos en cuenta de nuevo sólo hasta la siguiente cita con la urna”. Entre los resultados del estudio destacan los siguientes (*Ibid*):

- Mientras 47% de las personas que votaron por un partido en 2009 dijeron no sentirse representados por su diputado federal, el porcentaje sube a 61.4% entre los que votaron nulo y a 62.2% entre los que no fueron a votar.
- El funcionamiento de la democracia obtuvo calificación reprobatoria: en una escala del 1 al 10, los anulistas la calificaron con 4.8, los abstencionistas con 4.9, y los que votaron por un partido político la calificaron con 5.8.
- La mitad de los ciudadanos que votaron por algún partido (50.8%) y la mitad de los anulistas (47.8%) estaban a favor de las candidaturas independientes; solo 41.3% de los abstencionistas favorecían ese tipo de candidaturas.
- Dos terceras partes de cada uno de los tres tipos de ciudadanos definidos en el estudio (según su comportamiento en la elección de 2009) estaba totalmente o muy de acuerdo con reducir el número de diputados federales: 67.3% de los votantes por partido, 62.6% de los anulistas y 61.4% de los abstencionistas.

Reforma Política Ya. Surgido en 2011, el Movimiento Reforma Política Ya fue un antecedente importante de las reformas políticas recientes y de las candidaturas independientes en particular. Este movimiento estuvo integrado por un grupo de organizaciones ciudadanas que impulsaron y urgieron a la aprobación de una reforma política que incluyera la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes, la consulta popular, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes. Respecto de esta última figura, el fin era romper el monopolio de las candidaturas de partido y ampliar las posibilidades de representación de demandas y expresiones ciudadanas (Ciudadanos en Red, 2011).

En febrero de 2013, Reforma Política Ya presentó los que llamó requisitos mínimos de una reforma política. En el tema de candidatos independientes se demandó lo siguiente: permitir el registro de candidaturas con el apoyo de 0.13% del padrón de electoral, la mitad de lo que se pedía a los partidos políticos, y que los candidatos independientes pudieran acceder a financiamiento público y privado, espacios en medios de comunicación y contar con representación en el IFE (Sandoval, 2013).

No me he confesado como abiertamente simpatizante de las candidaturas independientes porque me parece una falacia absoluta decir que estas son para los ciudadanos y no para los políticos. Los ciudadanos que van como candidatos independientes están haciendo política, se convierten en políticos y están incidiendo en el sistema de partidos porque quieren jugar con él.

María Marván Laborde (Balerini, 2015).

² La encuesta empleó dos mecanismos de medición dirigidos a públicos objetivo diferentes: 1) encuesta a votantes a la salida de las casillas, en la jornada electoral del 5 de julio, y 2) encuesta a hogares en las horas subsiguientes al cierre de las casillas. Esto permitió campar y hacer comparables los resultados entre quienes votaron por un partido, los que anularon su voto (anulistas) y los que no fueron a votar (abstencionistas).

2. Las candidaturas independientes en la reforma de 2014

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma político-electoral que reglamentó el modelo de candidaturas independientes a nivel federal, estableciendo requisitos, plazos, fórmulas y mecanismos de acceso a tiempos de radio y televisión, financiamiento público y cumplimiento de obligaciones en materia de fiscalización, entre otros aspectos. Esta reglamentación hizo aplicable el derecho a las candidaturas independientes consagradas en la Constitución desde la reforma de 2012.³

Los principales rasgos del modelo de reglamentación de las candidaturas independientes, de acuerdo con la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴ son los siguientes:

Aspectos generales

- En cada elección, puede haber tantos candidatos independientes como los que cumplan con los requisitos de registro.
- Las fórmulas de candidaturas independientes, propietario y suplente, deben ser del mismo género.

Etapas

- Las etapas del proceso de selección de candidatos independientes son: a) convocatoria, incluyendo requisitos y plazos; b) actos previos al registro de candidatos independientes que consisten en la manifestación de intención del

ciudadano de ser candidato independiente y la entrega de los documentos requeridos por la ley; c) obtención del apoyo ciudadano, y d) registro de candidaturas independientes. Después de la obtención de registro inicia la campaña electoral.

Requisitos y tiempos

- Se debe crear una asociación civil y darse de alta en el Sistema de Administración Tributaria (SAT), con el mismo régimen fiscal que el de los partidos políticos, con el fin de administrar el financiamiento (público y privado) para la campaña electoral, para lo cual también deberá abrirse una cuenta bancaria a nombre del candidato(a).
- Los porcentajes de apoyo ciudadano (firmas) necesarios para obtener el registro de una candidatura independiente y los plazos para obtener dicho apoyo varía según el cargo de que se trate (ver tabla 1).
- Los aspirantes deben entregar en su solicitud de inscripción como candidato independiente la copia de credencial para votar de la ciudadana que expresó su respaldo.

Financiamiento

Para la obtención del apoyo ciudadano (firmas), los candidatos podrán obtener financiamiento privado bajo las reglas, restricciones y topes que establece la ley para este tipo de financiamiento.⁵ No habrá financiamiento público para estas actividades.

³ La base constitucional de las candidaturas independientes está asentada en el artículo 35, que se refiere a los derechos de los ciudadanos. Reformado en 2012, el artículo 35 quedó de la siguiente forma: "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 candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".

⁴ Publicada el 23 de mayo de 2014 en el DOF.

⁵ En los criterios para el registro de candidaturas independientes a diputados federales, publicado en el DOF el 13 de febrero de 2015, el INE determinó que los aspirantes a candidaturas independientes de diputado federal podrían recibir, para las actividades de obtención de firmas de apoyo ciudadano, un máximo de financiamiento privado de 112,037.36 pesos, monto que equivale a 10% del tope de gastos de campaña de la elección de diputado federal de mayoría relativa en la elección de 2012, criterio establecido en el artículo 364 de la LGIPE." (INE, 2015a).

Tabla 1. Apoyo ciudadano necesario para registrar una candidatura independiente por tipo de cargo electivo

Porcentaje de apoyo ciudadano requerido	Alcance territorial	Tiempos para obtener el apoyo ciudadano
Presidencia		
1% de los electores	En un mínimo de 17 EF con al menos 1% de la lista nominal en cada entidad.	120 días
Senaduría (mayoría relativa)		
2% de los electores	En al menos 50% de los distritos electorales de la entidad, y que sumen un mínimo de 1% de electores en cada distrito.	90 días
Diputación federal (mayoría relativa)		
2% de los electores del distrito electoral	En al menos 50% de las secciones electorales con un mínimo de 1% de electores en cada sección.	60 días

Nota: EF significa entidades federativas. Los cálculos de electores se deben hacer sobre la lista nominal del 31 de agosto del año previo a la elección.

Fuente: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- En las campañas electorales, los candidatos independientes registrados tendrán derecho a financiamiento público y también podrán recibir financiamiento privado. Para la distribución del financiamiento público los candidatos independientes se consideran, en su conjunto, como un partido político de nuevo registro.
- El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuye entre todos los candidatos independientes de la manera siguiente: 33.3% de forma igualitaria entre to-

dos los candidatos independientes al cargo de presidente; 33.3% distribuido de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador, y 33.3% de forma igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado federal.⁶ Si sólo un candidato independiente obtiene registro para cualquiera de estos cargos, no podrá recibir financiamiento público que exceda de 50% de los montos mencionados.

- Respecto del financiamiento privado a las candidaturas independientes, la restricción es que este no podrá rebasar en ningún caso, 10% del tope de gasto de campaña aprobado por la autoridad electoral para la elección de que se trate, por ejemplo, para la elección de diputado federal de mayoría relativa en la elección de 2015, el tope de gastos fue de poco más de 1 millón 260 mil pesos (INE, 2015d).
- Si se omite informar y comprobar los gastos hechos en la etapa de obtención de apoyo ciudadano o en la campaña electoral, el(la) candidato(a) no podrá ser registrado en las dos elecciones subsecuentes.

Radio y televisión

- Los candidatos(as) independientes tendrán acceso a radio y televisión únicamente durante las campañas electorales, no durante el periodo de obtención de apoyo ciudadano.
- Del tiempo total de difusión en radio y televisión que establece la Constitución para el periodo de campañas electorales, los candidatos independientes solo pueden tener acceso al 30% de ese tiempo. Ese tiempo se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos y los candidatos independientes que, para este efecto, se considerarán en su conjunto como un partido de nuevo registro.

⁶ Para la elección de 2015, el INE aprobó, según el acuerdo INE/CG88/2015 del 11 de marzo, un monto de financiamiento público para todos los candidatos independientes a diputado federal por 23 millones 457 mil 274 pesos (INE, 2015b).

Fiscalización

- Los aspirantes deben entregar a la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF) del INE sus informes de origen y monto de ingresos privados y gastos de las actividades orientadas a obtener el apoyo ciudadano.
- Los candidatos independientes registrados deberán entregar a la UTF del INE sus informes de origen y monto de ingresos y egresos de campaña electoral.
- Todos los aspirantes y candidatos deberán apegarse a las reglas establecidas en el régimen de fiscalización que establezca el marco normativo y que norme el propio INE.

Prohibiciones

- Los candidatos independientes solo podrán tener apoyo de financiamiento público y utilizar tiempos de radio y televisión durante las campañas electorales, no durante el tiempo en que sean aspirantes a candidatos (luego de haber manifestado su intención de ser candidatos independientes) ni durante la obtención del apoyo ciudadano (firmas).
- Para ser candidato independiente está prohibido ocupar los cargos de presidente de comité ejecutivo nacional, estatal o municipal de algún partido político, o ser dirigente, militante o afiliado de un partido.⁷ Se aplican también las restricciones a candidatos de partido establecidas en la ley.
- Se prohíbe que los candidatos propietarios sean suplidos; solo después de la elección y, por supuesto, en caso de que la fórmula reciba la mayoría de votos, los suplentes podrán suplir al candidato propietario.

Reglamentación en el ámbito local

- Cada entidad federativa regulará el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes, y en las constituciones y leyes locales se deberá garantizar su derecho al financiamiento público y el acceso a tiempos de radio y televisión en los términos establecidos por la Constitución.

El modelo descrito ha sido reproducido en la mayoría de las legislaciones de las entidades federativas, en algunos casos de forma similar a lo establecido en la Constitución y la LGIPE, pero en otros, como se verá más adelante en este reporte, incrementando la exigencia para la obtención del registro, como mayores porcentajes de apoyo ciudadano (firmas) a los requeridos para cargos federales.

Una de las críticas más recurrentes a este modelo de candidaturas independientes es la inequidad frente de estos candidatos frente a los de partidos políticos, particularmente por la imposibilidad que tienen los primeros de acceder a radio y televisión y a financiamiento público en las etapas de obtención de apoyo ciudadano, mientras que los candidatos de partido sí pueden acceder a radio y televisión y contar con financiamiento público en el periodo de pre-campañas e inter-campañas.

La inequidad se aprecia también en que los montos de financiamiento y los tiempos de acceso a medios pueden ser más inestables en las candidaturas independientes que en el caso de los partidos políticos. Según el diseño normativo, si son más los candidatos que obtienen registro como independientes para un cargo, es menor el monto que, en lo individual, reciben de financiamiento público y acceso a medios; y si solo hay un candidato independiente, existe

⁷ Estas prohibiciones también están presentes en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, en el estado de Maine, quienes busquen una candidatura sin partido deben declarar, ante notario, que no son militantes de un partido político. Otro ejemplo es Chile, donde los candidatos independientes no pueden haber estado afiliados a un partido en los nueve meses previos al vencimiento del plazo para registrar la candidatura (TEPJF, 2013).

un tope a la distribución de recursos públicos y tiempos en medios. En el caso de los partidos, la distribución es más estable.

Sin embargo, al observar los requisitos que demanda la ley para formar partidos políticos (ver recuadro 2), destaca que éstos solo pueden constituirse, de acuerdo con la ley vigente, cada seis años;⁸ que requieren tener un alcance territorial comparativamente más extenso (20

entidades federativas o 200 distritos electorales, para los partidos nacionales, y dos tercios de los municipios o delegaciones de la entidad federativa, para los partidos locales) que en el caso de las candidaturas independientes, y sobre todo una capacidad organizativa mucho más amplia (para convocar y organizar asambleas constitutivas a nivel nacional, estatal, municipal y/o distrital, según corresponda).

Recuadro 2. Requisitos para la constitución y registro de un partido político.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley General de Partidos Políticos, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el INE o ante los OPLES, según sea el caso, y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Presentar su declaración de principios, programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades, los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley.
- Para los partidos políticos nacionales, deben contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, quienes deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso. El número total de sus militantes en el país no podrá ser inferior a 0.26% del padrón electoral federal utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.
- Para los partidos políticos locales, deberán contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, quienes deberán tener credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones. Bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior a 0.26% del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.
- Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar la celebración de asambleas en por lo menos veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del INE. En dichas asambleas se aprobarán los principios, programa y estatutos del partido y se elegirán delegados (propietarios y suplentes) a una asamblea nacional constitutiva en la que se también deberán aprobarse los principios, programa y estatutos del partido que busca obtener registro.
- Para constituir un partido político local se debe acreditar la celebración de una asambleas en cada uno de por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en presencia de un funcionario del Organismo Público Local competente. Como en el caso de las asambleas para formar partidos políticos nacionales, los locales también deben aprobar principios, programa y estatutos del partido local y nombrar delegados a una asamblea local constitutiva.

Fuente: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <http://goo.gl/MhRB4O>

⁸ Así se podría interpretar el párrafo uno del artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos, que señala: “La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto [el INE] deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales, informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local” (énfasis puesto aquí). Al anclarse la solicitud de registro de partido a la elección del ejecutivo federal o local, que ocurre, cada seis años, se restringe la posibilidad de registrar nuevos partidos en lapsos más breves, como por ejemplo, en cada elección federal, para partidos nacionales, que ocurre cada tres años.

Este conjunto de exigencias normativas para registrar un nuevo partido matizan las aparentes inequidades entre estos y las candidaturas independientes o al menos denotan que mientras los candidatos independientes tienen mayores dificultades de acceso que los partidos ya constituidos a prerrogativas de radio, televisión y financiamiento, los partidos enfrentan mayores retos de constitución (lo que les permite presentar candidatos de partido a cargos de elección popular) que los ciudadanos que aspiran a una candidatura independiente.

3. Aspirantes y candidatos independientes en el proceso electoral 2015

Producto directo de las reformas constitucionales de 2012 y sobre todo la de 2014, en 2015 fue posible, por primera vez en procesos federales y en algunos casos en procesos locales, que participaran candidatos independientes a cargos de elección popular. A continuación se analizan algunos de los principales resultados que arrojó la implementación de la reforma en términos del número de aspirantes a ocupar una candidatura independiente; aquellos que aprobaron los requisitos de ley, obtuvieron su registro y participaron como candidatos independientes en las elecciones y finalmente, los que ganaron el cargo por el que contendieron.

3.1 Aspirantes y candidatos independientes a diputaciones federales

Para el proceso electoral 2015, el INE registró un total de 57 aspirantes a candidatos independientes, de los cuales 50 fueron hombres (88%) y 7 fueron mujeres (12%), una brecha de género muy significativa que se presentó también en los otros cargos de elección popular para los que los ciudadanos pudieron participar como candidatos independientes. De este total de aspirantes, solo 22 lograron cubrir los requisitos legales y obtener su registro como candidatos independientes, es decir, 38% de los aspirantes

y 0.83% de todos los candidatos registrados, incluyendo los de partidos políticos (2,644 candidatos en total). De los 22 candidatos independientes registrados, solo dos fueron mujeres (ver tabla 2). Sinaloa y Veracruz son los estados donde hubo un mayor número de candidatos independientes registrados, aunque en ambos casos las candidaturas se concentraron pocos distritos, tres en Sinaloa y dos en Veracruz. Las candidaturas independientes a diputaciones

Tabla 2. Candidaturas independientes a diputaciones federales

Entidad federativa	Distrito y municipio	Sexo	% votos
Chihuahua	3 - Juárez	H	2.3
DF	24 - Coyoacán	H	5.0
Hidalgo	6 - Pachuca De Soto	H	18.1
Nayarit	2 - Tepic	H	7.5
Nuevo León	8 - Guadalupe	M	9.9
Puebla	6 - Puebla	H	5.1
	15 - Tehuacán	H	12.9
Quintana Roo	2 - Othón P. Blanco	H	8.1
Sinaloa	1 - El Fuerte	H	19.7
	5 - Culiacán	H	42.5
	6 - Mazatlán	H	16.4
	7 - Culiacán	H	16.8
Tabasco	8 - Mazatlán	H	10.6
	3 - Comalcalco	H	1.3
Tamaulipas	1 - Nuevo Laredo	M	2.3
	4 - Matamoros	H	6.4
	7 - Ciudad Madero	H	3.5
Tlaxcala	3 - Zacatelco	H	2.2
Veracruz	10 - Xalapa	H	7.4
	10 - Xalapa	H	2
	11 - Coatzacoalcos	H	3.1
	11 - Coatzacoalcos	H	1.1

Nota: el porcentaje de votos es respecto del total de la votación en el distrito correspondiente. Los porcentajes en cursivas son los casos en que, si fuera un partido político, no lograría el porcentaje necesario para obtener registro, que es de 3%, según la legislación que entró en vigor con la reforma político-electoral de 2014.

Fuente: elaboración propia con base en los cómputos distritales del INE (2015c).

federales estuvieron presentes en metrópolis o ciudades de tamaño medio: 8 de las 22 candidaturas se presentaron en capitales estatales o municipios conurbados y 9 más contendieron en la segunda o tercera ciudad más poblada del estado.

3.2 Aspirantes y candidatos independientes a gubernaturas

En el proceso electoral de 2015 se renovaron nueve gubernaturas. En estos procesos se presentaron 17 aspirantes a ser candidatos independientes al ejecutivo local (16 hombres y solo una mujer). De esos aspirantes, solo tres (17%) lograron alcanzar su registro como candidatos independientes: Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, en Nuevo León; Benjamín de la Rosa Escalante, en Baja California Sur y Luis Antonio Che Cu, en Campeche.

3.3 Aspirantes y candidatos independientes a diputaciones locales

De forma concurrente al proceso electoral federal, en 2015 hubo elecciones locales concurrentes en 16 entidades federativas (la de Chiapas fue en 2015 pero en fecha distinta) para renovar congresos locales y ayuntamientos. Para la elección de los congresos se renovaron 594 diputaciones locales, proceso en el cual participaron 174 aspirantes a una diputación local. De ese número de aspirantes solo 29 obtuvieron su registro como candidatos independientes (16.6% de los aspirantes), integrados por 23 hombres (79% del total de candidatos) y seis mujeres (21%) (ver tabla 3). Baja California Sur y Nuevo León son los dos estados donde obtuvieron su registro un mayor número de candidaturas independientes, seis y once, respectivamente. En Jalisco solo un candidato independiente obtuvo su registro y contendió en las elecciones, el único, por cierto, que resultó ganador en su contienda de todos los independientes que buscaron una diputación local.

Tabla 3. Candidaturas independientes a diputaciones locales

Entidad	Distrito	Sexo	Votación	
			Abs	%
Baja California Sur	I	H	374	2.3
	III	H	369	3.0
	III	H	484	3.9
	V	H	679	3.4
	XII	H	854	7.9
	XIII	M	879	9.6
Campeche	XI	H	105	1.0
Chiapas	II	H	3,021	3.5
Distrito Federal	VII	M	3,919	4.3
	XXI	H	2,403	2.9
	XXII	H	1,517	2.0
Jalisco	X	H	57,215	37.5
México	XXI	H	6,310	3.8
	XXVI	H	789	1.1
Michoacán	XXIV	H	2,076	3.9
Nuevo León	VIII	H	6,792	8.7
	IX	M	6,702	9.5
	XIII	H	6,814	8.7
	XIV	M	7,785	7.9
	XV	H	3,886	6.9
	XVI	H	14,594	7.5
	XVII	H	12,655	8.9
	XVIII	M	9,488	12.0
	XIX	M	8,652	9.1
	XX	H	13,648	10.7
	XXI	H	869	2.3
Sonora	XII	H	1,365	2.7
	XV	H	3,225	8.7
Tabasco	V	H	408	0.9
Total			177,877	

Nota: el porcentaje de votos es respecto del total de la votación en el distrito correspondiente. Los porcentajes en cursivas son los casos en que, si fuera un partido político, no lograría el porcentaje necesario para obtener registro, que es de 3%, según la legislación que entró en vigor con la reforma político-electoral de 2014.

Fuente: elaboración propia con base en los cómputos distritales de los OPLES.

3.4 Aspirantes y candidatos a presidencias municipales

En las 17 entidades donde hubo elecciones locales en 2015⁹ se renovaron 887 presidencias municipales, incluyendo 16 jefaturas delegacionales del Distrito Federal. Para estos cargos municipales de elección popular, 156 ciudadanos aspiraron a una candidatura independiente pero solo 79 lograron su registro como tales (50.6% de los aspirantes), la tasa más alta de logro de apoyo ciudadano, y por lo tanto de registro de candidaturas independientes, de los cuatro tipos de cargo de elección popular renovados en 2015 (ver Anexo 1). De los 79 candidatos independientes a presidencias municipales, 71 fueron hombres (89.9%) y solo ocho mujeres (10.1%).

Las entidades en donde se registraron el mayor número de candidatos independientes a presidencias municipales fueron Michoacán (11 candidaturas); Nuevo León (10); Estado de México (9); Chiapas (8), y Querétaro y el Distrito Federal (7). De las 17 entidades federativas que renovaron sus presidencias municipales en 2015, en quince de ellas se registraron candidatos independientes que compitieron por algún ayuntamiento (ver Anexo 1).

¿Hasta qué punto el electorado independiente en México es la masa crítica de las candidaturas independientes? Todo pareciera indicar que sí es su nicho natural, pero depende de cómo la atraigan y movilicen aquellas. No todas las candidaturas independientes fueron exitosas en 2015, y probablemente en el futuro muchas tampoco lo serán, dependerán en gran medida de ese electorado no partidario que ha venido creciendo.

Alejandro Moreno

4. Candidatos independientes ganadores en las elecciones de 2015

De los candidatos independientes que contendieron en las elecciones de 2015, seis resultaron ganadores:

- *Diputación federal.* Manuel Clouthier Carrillo, candidato independiente del distrito 6, en Culiacán, Sinaloa, ganó una curul en la XLIII Legislatura federal con 42.5% de la votación distrital.
- *Gubernaturas.* En Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón obtuvo el triunfo en la elección de gobernador de ese estado, con una votación de 48.4%, veinte puntos porcentuales por arriba del candidato de la Alianza por tu Seguridad (PRI, PVEM, Panal y Partido Demócrata), que quedó en segundo lugar, con 23.8% de la votación.
- *Diputaciones locales.* El único candidato independiente a diputado local que logró la diputación por la que contendió fue Pedro Kumamoto, en el distrito local 10 de Jalisco, en Zapopan. Obtuvo su triunfo con una votación de 37.8% de los votos emitidos en el distrito.
- *Presidencias municipales.* De los municipios en contienda en 2015, en tres de ellos ganaron candidatos independientes: José Alberto Méndez Pérez, en Comonfort, Guanajuato, con 29.3% de los sufragios; César Adrián Valdés Martínez, en García, Nuevo León, con 41.7% de los votos, y Alfonso Martínez Alcázar, en Morelia, Michoacán, con 27.6% de la votación en ese municipio.

Se pueden destacar los siguientes aspectos generales de los resultados electorales de las candidaturas independientes:

⁹ De las 17 elecciones locales, 16 fueron concurrentes con la federal. El otro proceso electoral local fue en Chiapas, cuya jornada electoral fue posterior al 7 de julio.

- Las presidencias municipales fueron los cargos con mayor presencia de candidatos independientes *registrados* respecto del total de esos cargos que estuvieron en competencia en 2015: hubo candidatos independientes en 8.9% de las presidencias en disputa, en contraste con 4.9% de candidaturas independientes en las diputaciones locales y 7.3% en las diputaciones federales.
- Sin embargo, la mayor proporción de *aspirantes* a una candidatura independiente respecto de los cargos en disputa, se observa en las diputaciones locales. Ahí, del total de diputaciones contendidas (594) hubo aspirantes a candidatos independientes en 29.3% de ellas, frente a 19% de las diputaciones federales y 17.6% de las presidencias municipales. En suma, les fue comparativamente más fácil a los aspirantes a una candidatura independiente a una presidencia municipal obtener su registro como tal que a los aspirantes de candidaturas independientes en diputa-

nes locales y federales. El cargo con mejor presencia porcentual de candidatos independientes fue el de gobernador estatal.

- De las 17 entidades donde hubo elecciones locales y federales en 2015, solo en Nuevo León hubo candidatos independientes para los cuatro tipos de cargos públicos en competencia (diputaciones federales y locales, gubernaturas y presidencias municipales); en Tabasco, donde no hubo renovación de gubernatura, hubo candidatos independientes en los tres tipos de elección (diputados federales y locales, y presidentes municipales).
- En contraste, en Colima no hubo candidato independiente registrado para ningún cargo, aunque estuvieron en disputa los cuatro tipos de elecciones. En tres estados donde se renovaron los cuatro tipos de cargo en disputa, solo hubo candidatos independientes para uno de ellos: Guerrero; Querétaro, y San Luis Potosí, los tres con candidatos independientes para alguna alcaldía.
- El principal apoyo ciudadano a las candidaturas independientes se observa en las zonas urbanas, específicamente en ciudades de tamaño medio, y en un buen número de casos en capitales estatales. Las candidaturas independientes fueron menos competitivas en dos de las tres principales zonas metropolitanas (ZM) del país, la Ciudad de México y Guadalajara, mientras que en la ZM de Monterrey, sí se observa un mayor apoyo ciudadano a este tipo de candidaturas.

Tabla 4. Apoyo ciudadano necesario para registrar una candidatura independiente

Tipo de cargo electivo	Puestos electivos	Aspirantes	Candidatos registrados	Electos
Diputaciones federal (MR)	300	57	22	1
Diputaciones local (MR)	594	174	29	1
Presidencias municipales	887	156	79	3
Gubernaturas	9	17	3	1
Totales	1,790	404	133	6

Fuente: Elaboración propia con base en cómputos distritales del INE y OPLE de entidades federativas con elecciones locales en 2015.

5. Perspectivas futuras

5.1 Reformas restrictivas a las candidaturas independientes en el ámbito local

La reforma político electoral de 2014 estableció que cada una de las 32 legislaturas locales estaría encargada de reglamentar y definir los requisitos para permitir candidaturas independientes a car-

gos locales en sus respectivos estados. En efecto, el artículo 116 constitucional las faculta para regular los requisitos de postulación, registro, derechos y obligaciones, así como el acceso a financiamiento público como y a tiempos en radio y televisión.¹⁰

Tras los triunfos en las pasadas elecciones de seis candidatos independientes —un diputado federal, un diputado local, tres presidentes municipales y un gobernador—, los congresos de Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz aprobaron leyes para normar las candidaturas independientes en dichos estados cuyo común denominador es que, en comparación con la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), hacen más exigente la reglamentación para que los aspirantes a una candidatura independiente obtengan su registro.

Las reglamentaciones locales parecerían ser una reacción en cadena contra la reciente apertura del sistema electoral a las candidaturas independientes y la amenaza percibida de los partidos políticos a la competitividad de las candidaturas independientes en procesos electorales locales. Dicha oposición plantea un desafío central para los objetivos de la reforma político electoral de 2014: cómo armonizar la autonomía de las entidades federativas con la determinación de requisitos razonables que hagan viable el ejercicio de un derecho ciudadano de reciente creación, garantizado en la Constitución.

En el anexo 2 de este reporte se sintetizan las principales disposiciones de las reformas aprobadas por estos nueve congresos locales desde una perspectiva comparada. En el comparativo destaca el aumento en el porcentaje de apoyo ciudadano que dichos estados exigen. Por ejemplo, en Baja California Sur —entidad en la que en las elecciones de 2015 contendió un candidato a gobernador independiente— para ser candidato

a gobernador sin partido, el interesado habrá de recolectar 4% de firmas de los votantes, cuando para presidente de la República se contempla solo el 1%. Otro factor que dificulta el registro en este caso es que los simpatizantes deben estar distribuidos en cuando menos nueve distritos electorales, dentro de los cuales el candidato deberá contar por lo menos con el 1% de apoyo de los ciudadanos empadronados.

En lo que toca a los diputados locales, las nuevas legislaciones establecen porcentajes mínimos de apoyo que oscilan entre 2% (Sinaloa) y 6% (Tlaxcala) de la lista nominal del distrito. En su mayoría, tales disposiciones exceden el umbral para aspirar sin partido a una diputación federal o un escaño en el Senado, fijado en 2 por ciento. De igual manera, en varios estados se añadió el criterio de que los ciudadanos que apoyan la postulación independiente estén distribuidos geográficamente en los municipios y/o secciones electorales que conforman la circunscripción electoral.

Respecto a las presidencias municipales, Tlaxcala, con 8%, es el estado que establece el porcentaje más alto de apoyo ciudadano requerido. Se trata de un requisito que se antoja poco practicable para un ciudadano común, más aún si se considera que la mayoría de los partidos políticos, incluso después de hacer campaña, acceder a prerrogativas públicas y a tiempos en radio y televisión, no alcanzaron dicho porcentaje de apoyo en las urnas.

Los plazos para recolectar las firmas de apoyo sufrieron ajustes a la baja. Uno de los casos más representativos de estas constricciones es el de Puebla, en donde se contemplan tan solo los 20 días previos al inicio del periodo para el registro de los candidatos (regla que se aplica para los tres cargos de elección popular locales), cuando la lgipe [artículo 369, párrafo 2, fracción a)] permite que los candidatos independientes a la

¹⁰ En concreto, se trata de la fracción IV, inciso p) del artículo 116 de la Constitución, prescripción que se refrenda en el artículo 357 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Presidencia, por ejemplo, recaben el apoyo ciudadano requerido a lo largo de 120 días. Además, es requisito que los ciudadanos poblados acudan a las oficinas distritales del ine y, frente a la presencia de representantes de partidos, notifiquen su respaldo al candidato independiente. Esto significa que quien pretenda competir como independiente para tal gubernatura tendría que garantizar que 130,980 poblados (3% del padrón electoral) comparezcan en menos de 480 horas (CNN México, 2015).

Otro candado que estas legislaciones contemplan es la militancia partidista. Chihuahua y Durango obligan a comprobar no haber militado o haber sido postulado por un partido en los tres años anteriores a la elección. Se trata de una medida buscaría inhibir escisiones partidistas que repliquen el caso de Jaime Rodríguez en Nuevo León, quien tras 35 años de militancia priísta, contentió como candidato independiente y ganó la gubernatura de ese estado. Jorge Aguilar Chedraui, líder de los diputados locales del PAN en Puebla, justificó que iniciativas de esta índole buscan responder a los intereses de los ciudadanos: “No queremos políticos resentidos con sus partidos, disfrazados como candidatos independientes; las personas que quieran ser candidatos ciudadanos deben contar con verdadera representación territorial en los lugares por los cuales se quieran postular y al igual que cualquier otro candidato tienen derecho y obligaciones” (Redacción Animal Político, 2015).

Pese a las complicaciones legales y presupuestarias que enfrentaron, las candidaturas independientes se convirtieron en una opción política real y viable, con lo cual: se cristaliza una nueva dimensión del derecho humano a ser votado, se otorgan nuevas opciones a la ciudadanía y se inaugura una vía paralela a la estructura partidista para el acceso a cargos de elección popular.

María del Carmen Alanís (2015).

En su conjunto, tales candados ubican a estas nueve entidades en un sentido contrario al que motivó las reformas que a nivel federal se aprobaron en 2012 y en 2014. Asimismo, distan de las buenas prácticas internacionales, las cuales sugieren una barrera de entrada no mayor a 1% del padrón electoral (Espinosa, 2015). Al aumentar a niveles desproporcionales los requisitos y complicar los trámites, lo que estas legislaciones locales están provocando es que este derecho constitucional sea a lo sumo complicado de llevar a la práctica, cuando no imposible.

5.3 Acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la SCJN

A estas regulaciones locales le sucedieron diversas acciones de inconstitucionalidad que obligaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) a pronunciarse en torno a las medidas fijadas por los legisladores locales para contender mediante candidaturas independientes a un cargo de elección popular. En un primer momento, los ministros determinaron en los casos de las legislaciones de Durango, Zacatecas y Quintana Roo que los congresos locales tienen amplia libertad configurativa para definir los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a postularse por esa vía.

De igual manera, el 7 y 8 de septiembre de 2015, al pronunciarse en torno a una acción de inconstitucionalidad sobre el caso de Tamaulipas (38/2015), la Suprema Corte declaró constitucional que dicha entidad exija a los aspirantes a candidatos independientes acreditar un 3% de apoyo ciudadano, así como solicitar copias de las credenciales de elector de los ciudadanos que manifiesten su apoyo. Siendo consistentes con su primer razonamiento, los ministros ratificaron la plena libertad configurativa de las entidades federativas para definir los requisitos para postular una candidatura independiente (Espinosa, 2015).

Especialistas en derecho constitucional y electoral como Arturo Espinosa (2015), cuestionaron que en las discusiones previas a la resolución los ministros no realizaron un test de proporcionalidad o razonabilidad respecto a los requisitos que fijan las nueve legislaciones locales controvertidas. Para Espinosa, lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad de Tamaulipas cerró una de las pocas vías que tenían las personas para defender que su derecho a ser votado al margen de un partido fuera efectivo: la jurídica.

Respecto del caso de Puebla, en la sesión del 24 de noviembre de 2015, la SCJN declaró inconstitucionales (con nueve votos a favor y dos en contra) algunos artículos del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales de ese estado. El articulado que se anuló de esa legislación establecía que los ciudadanos que apoyaran una candidatura independiente debían comparecer personalmente ante la autoridad electoral durante el plazo de 20 días que la ley marcaba para la obtención del apoyo ciudadano; se anuló también el requisito de que los aspirantes a candidatos independientes debían reunir el apoyo de 5% del padrón electoral cuando se tratará de una alcaldía con una población mayor a 5 mil habitantes (SCJN, 2015).

Tras las reformas locales y las subsecuentes resoluciones del Poder Judicial, en el devenir de las candidaturas independientes a nivel local se han trazado diversas interrogantes. Sin embargo, en las cámaras federales que crearon esta nueva modalidad de participación electoral han surgido posturas coincidentes entre los tres partidos políticos mayoritarios para revitalizarla.

Si se han de generar candidaturas independientes capaces de incidir en el debate público y de obtener triunfos en las contiendas, entonces se deben generar las condiciones para su competencia en circunstancias de equidad y sin comprometer otros principios constitucionales.

Yuri Beltrán (2015b)

5.4 Propuestas de reforma para fortalecer las candidaturas independientes

El pasado 6 de octubre de 2015, el coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Senadores, Fernando Herrera Ávila y Miguel Barbosa Huerta, coordinador de los senadores perredistas, presentaron, por separado, iniciativas de reformas constitucionales para intentar revertir las restricciones impuestas a las candidaturas independientes en nueve estados del país y flexibilizar el acceso a dichas formas de participación político-electoral. En la tabla 5 se hace un cotejo de estas propuestas de reforma. Ambas propuestas comparten los objetivos centrales de garantizar condiciones razonables, equitativas y uniformes para las candidaturas independientes e impedir que en las legislaciones secundarias — federales o locales — se establezcan restricciones que en los hechos nulifiquen el derecho del ciudadano a ser votado. Ambas iniciativas coinciden en reducir a 0.5 el porcentaje de apoyo ciudadano requerido para registrar una candidatura sin partido, con lo cual se atiende la buena práctica internacional, fijada incluso por encima de ese umbral, que es de 1% de firmas.

Sin embargo, en otras cuestiones hay diferendos o imprecisiones que requerirán la construcción de consensos parlamentarios. Es el caso del equilibrio entre el financiamiento público y privado, así como sus topes, o bien, la posibilidad de que un candidato independiente pueda recibir la adhesión oficial de un partido político contendiente, incluso durante los tiempos de campaña, como propone el PAN. Por otra parte, mientras que el PRD plantea omitir cualquier exigencia relacionada con la distribución del apoyo ciudadano a una candidatura independiente en distritos y/o secciones electorales, el PAN no se ha pronunciado al respecto.

A tales iniciativas que actualmente se encuentran para su análisis y dictamen en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos Segunda, hay que añadir

Tabla 5. Comparativo de propuestas de reforma constitucional del PAN y el PRD para garantizar “Piso Parejo” a las candidaturas independientes

Partido Acción Nacional	Partido de la Revolución Democrática
Objetivo de la reforma	
Establecer los principios que deben regir en todo el país para poder ser candidata o candidato independiente tanto a nivel nacional como estatal, e impedir que la legislación secundaria federal o locales, establezcan restricciones que en los hechos anulan y debilitan este derecho humano propio de un auténtico sistema democrático.	Garantizar condiciones razonables, justas, equitativas y uniformes, para quienes desde la ciudadanía pretendan conquistar un cargo de elección popular en los ámbitos federal, estatal y municipal, y revocar los intentos que desde algunas legislaturas locales han pretendido hacer nugatorio este instrumento ciudadano.
Ambas iniciativas buscan que desde la Constitución quede establecido que el régimen de derechos y obligaciones de los candidatos en las entidades federativas asegure términos y condiciones de competencia política equivalentes, como máximo, a los establecidos en la Constitución del país y en la legislación general en la materia.	
Artículos constitucionales que reforma	
35°, 41°, 73° y 116°	35° y 116°
Instancia encargada de establecer requisitos para CI	
El Congreso de la Unión a nivel federal y los congresos estatales en el ámbito local.	
Obtención de apoyo ciudadano	
Los aspirantes a una candidatura independiente en elecciones federales o locales deberán reunir como máximo el 0.5% de apoyo ciudadano, en lugar de entre 1% y 3% que exigían algunas legislaturas estatales.	Establecer un umbral de respaldo ciudadano (mediante firmas) equivalente como máximo al 0.5% de la lista nominal de electores que corresponda, omitiendo toda exigencia relacionada con la distribución poblacional o geográfica en la demarcación electoral.
Plazo para obtención de apoyo ciudadano	
Entre 20 y 60 días, dependiendo de la cantidad de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de la demarcación electoral en cuestión.	No menores a 45 días.
El papel de los congresos estatales	
Al establecer un marco común con bases y requisitos uniformes, se impide a los congresos locales establecer disposiciones restrictivas para el registro de candidatos independientes.	Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las normas establecidas en la Constitución y las leyes generales en la materia.
Candidaturas comunes entre partidos y candidatos independientes	
A favor, incluso ya iniciada la campaña electoral.	En contra.
Tiempos en radio y televisión	
Garantizar el acceso a las prerrogativas en radio y televisión a los candidatos independientes, según lo que se establezca en la ley general.	Garantizar a los candidatos independientes el acceso a radio y televisión, en condiciones iguales a los que contienen por un partido
Financiamiento	
Garantizar el acceso a financiamiento tanto público como privado a los candidatos independientes.	Garantizar el acceso de los candidatos independientes al financiamiento público.
Otras disposiciones relevantes	
	<ul style="list-style-type: none"> • Que la Constitución señale que la ley garantizará el acceso a candidaturas independientes bajo los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, sin someterlas a restricciones que tiendan a obstaculizar la eficacia de ese derecho. • Los requisitos relativos a la idoneidad de la persona para ser candidato no podrán ser mayores a los exigidos a los candidatos de los partidos ni establecer restricciones relativas a su filiación partidista.

Fuente: elaboración propia con información de: Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República (2015a); Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República (2015); Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República (2015b); Arvizu, Morales y Zavala (2015).

la voluntad del PRI de impulsar medidas que garanticen el ejercicio de este derecho ciudadano y revertir los candados impuestos en el plano local. El pasado 17 de septiembre, el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, Manlio Fabio Beltrones, presentó ante la SCJN una acción de inconstitucionalidad en contra de las reformas aprobadas en materia de candidaturas independientes en el estado de Puebla. Con ello se pretende declarar la inaplicación de los candados que limitan el acceso de los ciudadanos a postularse a un cargo de elección popular por la vía independiente. El dirigente priísta ha señalado que las candidaturas independientes han llegado para quedarse y que son, y deberán seguir siendo, un acicate para que los partidos políticos mejoren su presencia y sobre todo su identificación con las causas ciudadanas (PRI, 2015).

Tratándose de iniciativas de reforma constitucional, las propuestas del PAN y el PRD en el Senado aún deben ser discutidas y aprobadas por mayoría calificada tanto en dicho órgano legislativo como en la Cámara de Diputados. Después, como toda reforma constitucional, las iniciativas deben recibir la aprobación de al menos 17 de los 32 congresos estatales, nueve de los cuales, hay que recordar, han manifestado en los hechos, con las reformas a su legislación local, su oposición a la consolidación de las candidaturas independientes. Solo después de cumplir con este trayecto legislativo, las iniciativas del PAN y el PRD en el Senado, o los aspectos que de ellas se aprueben, podrán entrar en vigor. Por la diferenciación en las valoraciones y comportamientos registrados hasta el momento, es posible que éste sea un tema que divida a los actores políticos a nivel nacional con los actores políticos a nivel local, aunque pertenezcan a un mismo partido. En otras palabras, se trata de un conflicto que podría explicarse mejor por las disonancias entre las dinámicas nacionales y las locales que por las disputas interpartidistas.

En este conflicto se expresa también en parte una pugna entre las dirigencias partidistas nacionales, que buscan mantener el control de las candi-

daturas federales y locales de los partidos, y los militantes y las dirigencias locales que tratan de ampliar su influencia en la definición de candidaturas partidistas. Parecería que de esta pugna se gestan al menos algunas de las candidaturas independientes.

5.5 Las candidaturas independientes, la interpretación pro persona y el principio de progresividad

Además del proceso de discusión pública y de aprobación legislativa que sigan las iniciativas de reforma constitucional del PAN y el PRD en el Senado sobre las candidaturas independientes, cabe reflexionar sobre las implicaciones de las reformas legales a nivel local, en general, y en particular en los nueve estados mencionados en apartados previos, desde la perspectiva de los derechos humanos, considerando que a partir de la reforma de 2012, el derecho a ser votado a cargos de elección popular, garantizado en el artículo 35 constitucional, no pasa solo por los partidos políticos ya que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde tanto a partidos como a ciudadanos que lo soliciten de forma independiente.

Si bien la SCJN ha resuelto que los congresos estatales tienen libertad configurativa para regular las candidaturas independientes en el ámbito estatal (ver apartado 5.3 de este reporte), cabe preguntarse en qué medida las legislaciones locales que hacen más restrictiva la construcción de una candidatura independiente, violentan el ejercicio del derecho humano a ser votado por esa vía.

Los candidatos independientes son una buena vía para que los ciudadanos se incorporen a la política y le planteen nuevas exigencias a los partidos políticos. Lo malo es la retórica anti política que da vida a los candidatos independientes.

José Woldenberg (2015).

Cada vez es más difícil registrar un partido político y la puerta de entrada se abre cada seis años y no cada tres. Eso es un error, se deben volver a pensar los requisitos para el fomento a los partidos políticos. Sin partidos políticos arraigados, no hay democracia sustentable.

José Woldenberg (2015).

Esta interrogante exige considerar los principios rectores de los derechos humanos que se establecieron en la Constitución desde la reforma de 2011, específicamente el principio pro persona y el principio de progresividad.

El principio pro persona es uno de los criterios de interpretación y aplicación de las obligaciones en materia de derechos humanos que deben ser considerados por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito federal, estatal y municipal. El principio pro persona se encuentra asentado en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, que señala: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”.¹¹ La clave del precepto constitucional a este respecto se ubica en la afirmación de que toda interpretación en materia de derechos humanos debe hacerse buscando o garantizando que las personas reciban la protección más amplia de sus derechos.

En lo que se refiere al principio de progresividad, el artículo 3º constitucional señala que “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.” Según Salazar (2014:22), el principio de progresividad comprende dos elementos fundamentales: la prohibición de regresión y el máximo uso de recursos dispo-

nibles. La prohibición de regresión o retroceso significa que “el Estado no podrá disminuir el grado alcanzado en el disfrute de los derechos; este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que involucre derechos” (Salazar, 2014:22). Por otro lado, el máximo uso de recursos disponibles señala que los países “deben adoptar medidas concretas encaminadas a mejorar la protección de estos derechos” (*Ibid*:23).

Por lo anterior, de acuerdo con los principios pro persona y de progresividad de los derechos humanos, las legislaciones locales no podrían limitar o restringir el ejercicio del derecho a solicitar una candidatura por vía independiente, en los términos y condiciones que dicho ejercicio se encuentra ya establecido en la LGIPE, una legislación de orden general en materia electoral. En otras palabras, el avance alcanzado en materia de ejercicio del derecho a una candidatura independiente, establecido en la Constitución y en la LGIPE, no puede hacerse más restrictivo en otras legislaciones locales (o generales), ya que esto iría en contra de los principios pro persona y de progresividad. Según estos principios, sería violatorio de la Constitución hacer más difícil el ejercicio del derecho a solicitar una candidatura independiente en el ámbito local de lo que ya está regulado en otra legislación del país, siendo en este caso la LGIPE.

Cabe mencionar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) utilizó un criterio similar —el del principio de progresividad—, entre otros, en relación con el financiamiento privado de las candidaturas independientes, tema que se aborda en el siguiente apartado. En efecto, en la sentencia SUP-REC-0193-2015, el TEPJF estableció que la “ampliación del contenido constitucional del derecho a ser votado [que se materializa en candidaturas independientes y de partido] se traduce, inevitablemente, en una restricción de la

¹¹ Énfasis puesto aquí.

libertad de configuración legal otorgada a los órganos legislativos secundarios –general, federal y locales. Así, la actuación legislativa podrá adquirir distintas características, pero deberá partir de la necesidad de convertir a las candidaturas independientes en una realidad” (TEPJF, 2015b: foja 19).

5.6 El financiamiento de las candidaturas independientes

La reglamentación sobre las candidaturas independientes en materia de financiamiento aprobada en 2014 estableció normativas puntuales en el ámbito federal sobre acceso al financiamiento (al público solo en campañas electorales), distribución de financiamiento público y límites al financiamiento privado en campañas, así como topes de gasto en campañas electorales. Sin embargo, la heterogeneidad de la adopción del régimen normativo de las candidaturas independientes provocó dificultades que fueron atendidas por el TEPJF.

Con motivo de un juicio de protección de derechos políticos presentado por Arne aus den Ruthen, candidato independiente a la delegación de Miguel Hidalgo, en el DF en el proceso electoral de 2015, el TEPJF concluyó (sentencia SUP-REC-0193-2015) que “el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos”, por lo que dicho principio no es aplicable a las candidaturas independientes. Para soportar esta sentencia, el Tribunal recurrió, entre otros aspectos, a los principios pro persona y de progresividad de los derechos humanos, asentados en la Constitución, así como al argumento de que la existencia del derecho a ser votado debe ir acompañado de las oportunidades para la realización de ese derecho, y que la igualdad en ese derecho se materializa en la existencia de condiciones de equidad en la contienda electoral. En la sentencia, el Tribunal señala que, de haber querido, el legislador habría establecido

límites puntuales al financiamiento privado a las candidaturas independientes en el artículo 41 constitucional, como sí se hace, por ejemplo, para el caso de la distribución de los tiempos en radio y televisión. Pero en el caso del criterio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, éste solo queda asentado en la Constitución como aplicable para los partidos, no para las candidaturas independientes.

Como efecto de esta interpretación del TEPJF, en Nuevo León, donde la norma electoral local establecía el principio de preeminencia del financiamiento público sobre el privado para partidos e independientes, el candidato a gobernador por vía independiente, Jaime Rodríguez, tuvo el derecho de recibir financiamiento privado para gastos de campaña hasta por 49.5 millones de pesos, cantidad que colocó a los candidatos de partidos políticos en condiciones de inequidad y desventaja respecto de los candidatos independientes a gobernador en ese estado, al menos en lo que respecta al financiamiento privado.

Si la interpretación del TEPJF subsiste y se mantiene por encima del principio constitucional de preeminencia del financiamiento público sobre el privado, los candidatos independientes en el ámbito de las entidades federativas, podrían tener acceso a una amplia bolsa de recursos privados, con la consecuente y potencial captura de candidatos por parte de actores con poder económico. Por supuesto, un mayor acceso a financiamiento privado por parte de los candidatos independientes no significa que estén ajenos a cumplir con los requerimientos de fiscalización y que mayor financiamiento privado conduzca a actos de corrupción en los ingresos y gastos de campañas electorales. Pero sí se abre la posibilidad a que, en un escenario de desprestigio de los partidos políticos y de creciente interés en las candidaturas independientes como opciones reales de acceso al poder, actores con poder económicos vean en este tipo de candidaturas una vía para acceder el posiciones de poder político y ejercer desde ahí su influencia.

Reflexión final

Del análisis realizado en este reporte destacan los siguientes aspectos:

- La reforma político-electoral de 2014, que reguló las candidaturas independientes, establece elementos de acceso a financiamiento, radio y televisión que parecen inequitativos en comparación con los de partidos políticos, pero la creación de un partido enfrenta retos sustantivos si se le compara con los requisitos de registro de una candidatura independiente, al menos en el ámbito federal. En el ámbito local, el panorama es diferente, ya que la regulación es distinta en cada entidad federativa y en algunos casos es particularmente restrictiva con las candidaturas independientes.
- El apoyo ciudadano a las candidaturas independientes se observa de forma marcada en las zonas urbanas, aunque se requiere un mayor análisis para caracterizar a este tipo de candidaturas como una expresión político-electoral exclusivamente urbana.
- Las presidencias municipales fueron los cargos con mayor presencia de candidatos independientes registrados respecto del total de esos cargos que estuvieron en competencia en los procesos electorales de 2015.
- Los retos más importantes que enfrentan las candidaturas independientes en términos de regulación son dos: en primer lugar, los criterios de obtención de registro, especialmente de cara a las reformas estatales que han aumentado los requisitos de acceso a estas candidaturas, afectando la posibilidad de ejercicio del derecho al voto por la vía independiente; y en segundo lugar, resolver la tensión entre el principio de prevalencia de financiamiento público sobre el privado establecido en la Constitución y la posibilidad de acceder a un financiamiento suficiente, público y privado, para una contienda electoral equitativa entre candidatos y partidos.

- Finalmente, como se advirtió en el Seminario “Nuevas formas de participación política: las candidaturas independientes” (IBD, 2015c), esta forma de participación político-electoral no es una panacea para los problemas de representación política y desafección ciudadana presentes en la vida pública del país. Los actores que impulsan las candidaturas independientes son también políticos, como lo son quienes hacen política desde los partidos, y como tales no están necesariamente inmunes a los vicios que afectan a los partidos y sus militantes. Sin embargo, las candidaturas independientes se manifiestan como un mecanismo novedoso en el contexto político mexicano actual que puede fortalecer el contexto de exigencia a los partidos y representantes populares.

El devenir de las candidaturas independientes se debate entre el impulso democratizador de una sociedad que reclama nuevas modalidades de participación política y la inercia de las fuerzas que se resisten a estos cambios. Por sí solas, las candidaturas independientes no son la solución a los problemas de nuestra democracia, pero tampoco son una amenaza, como algunos actores las han querido ver. Hay que comprenderlas simplemente por lo que son: una nueva vía que permite a ciudadanos –buenos o malos, políticos profesionales o de nuevo ingreso– postularse a un cargo electivo al margen de los partidos políticos, con lo cual se le suministran dosis de competitividad y pluralismo al sistema electoral mexicano y, potencialmente, al sistema político en su conjunto.

Anexo 1. Candidaturas independientes a presidencias municipales

Entidad	Municipio	Género	Votación obtenida		Entidad	Municipio	Género	Votación obtenida	
			Abs	%				Abs	%
Baja California Sur	Mulegé	M	151	0.7	Michoacán	Morelia	H	75,380	27.6
Chiapas	Ángel Albino Corzo	M	379	3.0		Carácuaro	H	589	10.9
	Francisco León	H	871	23.5		Acuitzio	H	1,527	28.7
	Palenque	H	780	1.7		Tumbiscatio	H	11	0.3
	San Fernando	H	665	3.7		Lázaro Cárdenas	H	3,236	6.0
	Tapachula	H	1,594	1.6	Morelos	Atlatlahucan	H	637	6.5
	Tecpatán	H	2,744	24.8		Jojutla	H	667	2.6
	Tuxtla Gutiérrez	H	3,799	2.2		Jonatepec	M	1,673	20.1
	Venustiano Carranza	H	491	2.0	Nuevo León	Apodaca	H	19,629	10.1
Distrito Federal	Cuajimalpa	H	2,431	3.3		El Carmen	H	586	7.7
	Gustavo A. Madero	H	16,656	3.8		García	H	25,557	41.7
	Milpa Alta	M	583	1.2		San Pedro Garza García	M	11,260	17.3
	Milpa Alta	H	474	0.9		Gral. Escobedo	H	25,805	20.1
	Milpa Alta	H	170	0.3		Guadalupe	H	21,107	6.9
	Milpa Alta	H	2,874	5.9		Hualahuises	H	388	9.3
	Miguel Hidalgo	H	9,657	5.6		Montemorelos	H	1,458	5.3
Guanajuato	Pénjamo	M	3,357	5.9		Santa Catarina	H	13,356	12.3
	Comonfort	H	7,873	30.0		Santiago	H	1,215	5.7
Guerrero	Ahuacuotzingo	H	74	0.6	Querétaro	Tolimán	H	459	3.5
	Cuetzala del Progreso	H	664	16.3		Ezequiel Montes	H	553	2.9
	Pedro Ascencio Alquisiras	H	76	2.1		Tolimán	H	1,314	10.1
Jalisco	Guadalajara	H	4,835	0.7		Cadereyta de Montes	H	6,659	22.9
	Puerto Vallarta	H	4,213	4.6		Ezequiel Montes	H	2,800	14.9
	Tuxpan	H	1,407	8.7		Corregidora	H	2,722	4.1
	Valle de Juárez	H	515	14.4		El Marqués	H	567	1.0
México	Acolman	H	2,644	6.5	San Luis Potosí	Ciudad Maíz	H	257	1.8
	Cuautitlán	H	0	0		Ébano	M	120	0.7
	Rayón	H	251	4.1	Sonora	Empalme	H	1,242	5.9
	San Antonio La Isla	H	81	0.9		Fronteras	H	449	10.8
	Tejupilco	H	939	2.8		San Miguel de Horcasitas	H	12	0.4
	Texcoco	H	3,730	3.5		San Ignacio Río Muerto	H	1,863	27.1
	Texcoco	H	863	0.8	Tabasco	Cárdenas	H	4,107	4.5
	Villa del Carbón	H	2,879	14.2		Centla	H	338	0.8
Villa Guerrero	M	452	1.8	Centro		H	2,056	0.9	
Michoacán	Penjamillo	H	331	3.8		Comalcalco	H	930	1.0
	Purúandiro	H	0	0		Macuspana	H	4,723	8.4
	Jacona	H	675	2.9	Paraíso	H	741	18.0	
	Huaniqueo	H	1,340	28.9	Yucatán	Yaxkukul	H	43	2.1
	Zitácuaro	H	1,491	2.5		Acanceh	H	497	6.4
	Salvador Escalante	H	3,677	18.8	Total			323,219	

Nota: los porcentajes en cursivas corresponden a los casos en que, si los candidatos se consideraran partidos, no alcanzarían registro, según el mínimo de votación establecida en la reforma de 2014, que fue de 3%.

Anexo 2. Comparativo de requisitos para obtener el registro de una candidatura independiente en entidades federativas con reformas recientes en la materia

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Baja California Sur			
<ul style="list-style-type: none"> Gobernador: 4% de firmas de los electores de la entidad, en por lo menos 9 distritos electorales, que sumen cuando menos 1% de los ciudadanos de la lista nominal de electores en cada distrito. Diputados locales: 5% de firmas de electores del distrito, con al menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada una de ellas. Alcaldía: 5% de firmas de electores del municipio, con ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen al menos 3% de ciudadanos de la lista nominal de electores en cada una de ellas. <p>Plazo: 60 días en todos los casos.</p>	No podrá rebasar 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	En la solicitud de registro, hacer constar por escrito no ser militante de partido alguno.	1 de julio de 2018.
Chihuahua			
<ul style="list-style-type: none"> Gobernador: 3% de la lista nominal de electores, integrada por electores de al menos 45 municipios, que representen al menos 2% de la lista nominal de cada uno de dichos municipios. Plazo: 45 días. Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito en cuestión y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales, que representen al menos el 2% de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Plazo: 30 días. <p>Alcaldías: 3% de la lista nominal del municipio y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen al menos 2% de la lista nominal de cada una de dichas secciones electorales. Plazo: 30 días.</p>	No podrá rebasar, en ningún caso, el 50% del tope de gasto para la elección de que se trate	Comprobar no haber militado en un partido en los últimos 3 años anteriores a la elección.	5 de junio de 2016
Durango			
<ul style="list-style-type: none"> Gobernador: 3% de la lista nominal estatal, integrada por electores de al menos 20 municipios, que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada uno. Plazo: 40 días. Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito, con al menos la mitad de las secciones electorales que comprenda, que sumen mínimo 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada una de ellas. Plazo: 30 días. <p>Alcaldías: 3% de la lista nominal de electores del municipio, integrada por ciudadanos de al menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal en cada una. Plazo: 30 días.</p>	No podrá rebasar en ningún caso el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Comprobar que en los últimos tres años no fueron postulados por un partido a un cargo de elección.	5 de junio de 2016
Hidalgo			
<ul style="list-style-type: none"> Gobernador: 3% de la lista nominal, integrada por electores de por lo menos 43 municipios, que representen, cuando menos, 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal en cada uno de ellos. Plazo: 60 días. Diputados locales: 3% de la lista nominal del distrito electoral en cuestión, integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen, cuando menos el 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal en cada una de ellas. Plazo: 45 días. <p>Alcaldías: 3% de la lista nominal del municipio, integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que representen cuando menos 1.5% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas. Plazo: 30 días.</p>	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.	Comprobar que en las dos elecciones anteriores no participó en procesos internos de partidos.	5 de junio de 2016

Anexo 2. Comparativo de requisitos para obtener el registro de una candidatura independiente en entidades federativas con reformas recientes en la materia

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Puebla			
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador: 3% del padrón electoral estatal, con electores de al menos dos terceras partes de los municipios de la entidad. Al menos debe obtenerse 2% de apoyo de los ciudadanos empadronados en cada municipio. • Diputados locales: 3% del padrón del distrito, con electores de al menos dos terceras partes de los municipios que componen el distrito y que representen al menos 2% de los ciudadanos del padrón en el municipio. • Alcaldías: a) 5% de firmas en municipios con un padrón electoral de hasta 5 mil ciudadanos, con ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren; b) 3% de firmas en municipios con un padrón superior a 5 mil ciudadanos, y con ciudadanos de por lo menos dos terceras partes de las secciones electorales que los integren; y, c) para el municipio de Puebla, 3% de ciudadanos inscritos en el padrón de por lo menos dos terceras partes de los distritos electorales uninominales con cabecera en ese municipio, y ciudadanos de al menos la mitad de las secciones electorales que los integren. <p>En todos los casos, los ciudadanos que apoyen a candidatos independientes deben acudir personalmente a las oficinas de las autoridades electorales para confirmar su apoyo presentando original y copia de su credencial de elector.</p> <p>Plazo: Para todos los casos, en los 20 días previos al inicio del periodo para el registro de candidatos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador: para aportaciones de personas físicas, el límite es el 0.20% del tope de gasto de campaña aprobado en la elección inmediata anterior. • Diputados locales: para aportaciones de personas físicas, el límite es 1.5% del tope de gasto de campaña aprobado en la elección inmediata anterior. • Alcaldías: para aportaciones de personas físicas, el límite es 2% del tope de gasto de campaña aprobado en la elección inmediata anterior. 	<p>Comprobar que no militaron en algún partido político al menos un año antes del día de la elección.</p>	<p>1 de julio de 2018</p>
Sinaloa			
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador: 2% de la lista nominal estatal integrada por electores de por lo menos la mitad de los municipios del estado, que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellos. Plazo: 40 días. • Diputados locales: 2% de los inscritos en la lista nominal de electores del distrito correspondiente, con electores de por lo menos la mitad de las secciones del distrito, que sumen al menos 1% de los ciudadanos de la lista nominal en cada una de ellas. Plazo: 30 días; podrán tener 40 días en los procesos en que también se elija gobernador. • Alcaldías: 2% de los inscritos en la lista nominal de electores del municipio respectivo, integrada por electores de por lo menos la mitad de las secciones del municipio, que sumen cuando menos 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores de cada una de ellas. Plazo: 30 días; podrán tener 40 días en los procesos en que también se elija gobernador. 	<p>No será aplicable a las candidaturas independientes el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado en las campañas electorales. Ninguno de los dos tipos de financiamiento deberá rebasar el tope de gastos de campaña fijado.</p>	<p>Comprobar en su solicitud no militar en algún partido político.</p>	<p>5 de junio de 2016</p>
Tamaulipas			
<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador: 3% de la lista nominal integrada por electores de por lo menos 22 municipios, que sumen, cuando menos 1% de ciudadanos de la lista nominal de electores de cada uno de ellos. • Diputados locales: 3% de la lista nominal integrada por electores de más de la mitad de las secciones de los municipios del distrito que corresponda, que sumen al menos 1% de ciudadanos de la lista nominal de electores en cada una de dichas secciones. • Alcaldías: 3% de la lista nominal integrada por electores de más de la mitad de las secciones que lo integran y que sumen, cuando menos 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas. <p>Plazos: El Consejo General emitirá la convocatoria con los plazos a más tardar el 15 de diciembre previo al año de la elección.</p>	<p>No podrá rebasar, en ningún caso, el tope de gasto que para la elección de que se trate haya sido tasado para los partidos políticos.</p>	<p>Comprobar en su solicitud de candidatura por escrito no militar en algún partido político.</p>	<p>5 de junio de 2016</p>

Anexo 2. Comparativo de requisitos para obtener el registro de una candidatura independiente en entidades federativas con reformas recientes en la materia

Obtención de apoyo ciudadano	Financiamiento privado en campaña	Militancia partidista	Próxima elección
Tlaxcala			
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gobernador</i>: 3% de la lista nominal estatal. Plazo: 40 días. • <i>Diputados locales</i>: 6% de la lista nominal del distrito. Plazo: 30 días. • <i>Alcaldías</i>: 8% de la lista nominal municipal. Plazo: 30 días. <p><i>Presidencias de comunidad</i>: 12% de la lista nominal de la comunidad. Plazo: 20 días.</p>	No especificado.	No haber desempeñado un cargo partidista en los seis meses previos a la elección.	5 de junio de 2016
Veracruz			
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gobernador</i>: 3% de la lista nominal integrada por electores de todos los distritos electorales, que sumen cuando menos 2% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos. Plazo: 60 días. • <i>Diputados locales</i>: 3% de la lista nominal del distrito integrada por ciudadanos de la totalidad de los municipios que integran el distrito y que sumen como mínimo 2% de ciudadanos de la lista nominal de cada uno de ellos. Plazo: 60 días. <p><i>Alcaldías</i>: 3% de la lista nominal del municipio integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 2% de ciudadanos de la lista nominal de electores municipal. Plazo: 30 días.</p>	No podrá rebasar, en ningún caso, el 10% del tope de gastos fijado para la elección de que se trate.	Manifiestar por escrito, bajo protesta de decir verdad, no estar afiliado a un partido político. Se estableció también que los aspirantes deberán tener “buena fama pública”.	5 de junio de 2016

Nota: los topes de gasto de campaña a los que se hace referencia en la columna de “Financiamiento privado en campaña”, se refieren al monto máximo de gastos de campaña que fija la autoridad electoral competente (los OPLE) para la elección del cargo de que se trate en cada caso. Por tanto, el tope de gastos no se refiere exclusivamente a los candidatos independientes. No se señalan los montos específicos de tope de gastos porque estos varían de una a otra elección y de uno a otro estado.

Fuente: elaboración propia con información de: Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (2015). Disponible en: <http://goo.gl/VGJsNs>; Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015). Disponible en: <http://goo.gl/h2XMKZ>; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (2015). Disponible en: <http://goo.gl/tSKZuR>; Código Electoral del Estado de Hidalgo (2015). Disponible en: <http://goo.gl/z9LMWU>; Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (2015). Disponible en: <http://goo.gl/6MyFeX>; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa (2015). Disponible en: <http://goo.gl/rx5tWQ>; Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (2015). Disponible en: <http://goo.gl/Ip60i8>; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Disponible en: <http://goo.gl/dRfB8D>; Código Electoral del Estado de Veracruz (2015). Disponible en: <http://goo.gl/HGYIR3>.

Referencias

- Alanís, María del Carmen (2015). "Reflexiones en torno a la jornada electoral", *Este País*, núm. 291, julio, disponible en: <http://bit.ly/1O1Rxd> (consultado en agosto de 2015).
- Alonso, Jorge (2010). *El movimiento anulista en 2009 y la abstención*. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad. Disponible en: <http://goo.gl/2P7JIf>
- Arvizu, Juan; Alberto Morales y Misael Zavala (2015). "Llama Barbosa a blindar candidaturas independientes", *El Universal*, disponible en: <http://goo.gl/NOMS9T> (consultado en octubre de 2015).
- Balerini Casal, Emiliano (2015). "Ciudadanos y política, la falsa distinción. Entrevista con María Marván Laborde", *Este País*, núm. 291, julio, disponible en: <http://bit.ly/1M4e974> (consultado en septiembre de 2015).
- Baranda, Antonio (2015). Limitan financiamiento a independientes. Disponible en: <http://goo.gl/u4P4m8>
- Beltrán, Yuri (2015a). "Candidaturas independientes (primera de dos partes)", *Este País*, núm. 288, abril, disponible en: <http://goo.gl/d5btLV> (consultado en junio de 2015).
- (2015b). "Candidaturas independientes (segunda de dos partes)", *Este País*, núm. 291, julio, disponible en: <http://goo.gl/i8ExHL> (consultado en agosto de 2015).
- Carrasco Daza, Constancio (2015) "El tropel que viene", *Voz y Voto*, núm. 270, agosto.
- Cisneros, José (2015). "17 personas alzan la mano para ser candidatos independientes a gobernador", *CNN*, disponible en: <http://goo.gl/bjZpfl>
- Ciudadanos en Red (2011). *Reforma Política Ya*, disponible en: <http://goo.gl/xOUARo>
- CNN México (2015) "Beltrones se pronuncia contra candados a independientes en Puebla", *CNN en español*, 17 de septiembre de 2015, disponible en: <http://goo.gl/nJ5Wg4> (consultado el 3 de noviembre).
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla (2015). Disponible en: <http://goo.gl/6MyFeX>
- Código Electoral del Estado de Hidalgo (2015). Disponible en: <http://goo.gl/z9LMWU>
- Código Electoral del Estado de Veracruz (2015). Disponible en: <http://goo.gl/HGYIR3>
- Cruz Elvia, (2015). *Los estados ponen trabas a las candidaturas independientes*. *CNN*. Disponible en: <http://goo.gl/qQdxcO>
- Diario Oficial de la Federación (2014). Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: <http://goo.gl/MhRB4O>
- Espinosa, Arturo (2015). "Jaque a las candidaturas independientes", en *Nexos*, Blog El juego de la Suprema Corte, disponible en: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4928> (consultado octubre de 2015).
- FEP, IPN e ITAM (2009). *Encuesta Nacional sobre el Sentir Ciudadano*. Disponible en: <http://goo.gl/irCw1W>
- Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República (2015a). *Conferencia encabezada por el presidente del CEN, Ricardo Anaya, y coordinadores de senadores y diputados del PAN*. Disponible en: <http://goo.gl/pysCz3> (consultado en octubre de 2015).

- Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República (2015b). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que modifica los artículos 35, 41, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que representan las y los senadores y diputados federales integrantes de los grupos parlamentarios del PAN del H. Congreso de la Unión, en relación a las candidaturas independientes*. Disponible en: <http://goo.gl/O41Rdm> (consultado en octubre de 2015).
- Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República (2015). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de candidaturas independientes*. Disponible en: <http://goo.gl/wPyxRJ> (consultado en octubre de 2015).
- IFE (2009). *Programa de Resultados Electorales Preliminares*. Disponible en: <http://goo.gl/9queTK>
- INE (2015a) “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los Criterios aplicables, el Modelo único de Estatutos y la Convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2014-2015”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero, disponible en: <http://bit.ly/1inXmRJ>
- (2015b). *Informe sobre el registro de candidaturas independientes en el proceso electoral federal 2014-2015 y las acciones realizadas para garantizar su financiamiento público y el acceso a la franquicia postal, en cumplimiento al punto quinto del acuerdo INE/CG88/2015*, disponible en: <http://bit.ly/1P8eQA2>
- (2015c). *Cómputos Distritales. Elecciones de Diputados Federales 2015*, disponible en: <http://computos2015.ine.mx/busqueda/Distritos/> (consultado el 22 de junio de 2015).
- (2015d) *Acuerdo del CG del INE por el que se actualiza el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2014-2015*, Acuerdo INE/CG02/2015, 14 de enero de 2015, disponible en: <http://bit.ly/1Y0oMeC> (consultado en noviembre de 2015).
- (s.f.). *El ABC de la rendición de cuentas para las candidaturas independientes*, disponible en: <http://goo.gl/yR4QiQ>
- (s.f.). *Fiscalización de las candidaturas independientes*, disponible en: <http://goo.gl/Qff11Q>
- Instituto Belisario Domínguez (2015a). *Elecciones 2015: Resultados electorales desde la perspectiva de la reforma político electoral de 2014*. Reporte de Temas Estratégicos No. 23. Senado de la República. Disponible en: <http://goo.gl/v0nAzG>
- (2015b). *La (des)confianza ciudadana en los partidos: ¿crisis coyuntural o realidad histórica?* Reporte de Temas Estratégicos No. 20. Senado de la República. Disponible en: <http://goo.gl/Q5twRz>
- (2015c) *Seminario “Nuevas formas de participación política: las candidaturas independientes”*, evento celebrado el 11 y 13 de noviembre en la Ciudad de México, Senado de la República, disponible en: http://www.senado.gob.mx/ibd/content/foros/candidaturas_independientes.php (consultado en diciembre de 2015).

- Latinobarómetro (2015). *Veinte años de opinión pública Latinobarómetro 1995-2015*, Disponible en: <http://goo.gl/hy78NU> (consultado en octubre de 2015)
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa (2015). Disponible en: <http://goo.gl/rx5tWQ>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango (2015). Disponible en: <http://goo.gl/tSKZuR>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. Disponible en: <http://goo.gl/dRfB8D>
- Ley Electoral del Estado de Baja California Sur (2015). Disponible en: <http://goo.gl/VGJ-sNs>
- Ley Electoral del Estado de Tamaulipas (2015). Disponible en: <http://goo.gl/Ip60i8>
- Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2015). Disponible en: <http://goo.gl/h2XMKZ>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2015), disponible en: <http://goo.gl/MhRB4O>
- Márquez, Javier. (2015). "Voto nulo, ¿voto de protesta?", *Políticamente Correcto*, Disponible en: <http://goo.gl/MdMiyS>
- Moreno, Alejandro. "El electorado independiente", *Este País*, núm. 291, julio, disponible en: <http://bit.ly/1Qgr3Tj> (consultado en septiembre de 2015).
- Redacción Animal Político (2015) "Diputados votan Ley Electoral en Puebla que condiciona candidaturas independientes", 22 de agosto de 2015, disponible en: <http://goo.gl/X9TeQ9> (consultado el 3 de noviembre de 2015).
- Rodríguez, Reyes (2015). "Candidatos independientes en México: un caso de movilización del cambio jurídico", pp. 59-114, En: G. Philip y Y. Meyemberg (coords.). *Let's talk about politics and policies in Mexico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, ITAM, LSE-Ideas y LSE-Enterprise.
- Sandoval, Francisco (2013). "#ReformaPoliticaYa presenta "requisitos mínimos" para regular candidaturas ciudadanas", *Animal Político*, 19 de febrero de 2013, disponible en: <http://goo.gl/ZwrS4d> (consultado en septiembre de 2015).
- PRI (2015) *Presenta Beltrones Acción de Inconstitucionalidad contra candados a independientes en Puebla*, Secretaría de Comunicación Institucional, disponible en: <http://goo.gl/UU0jW0> (consultado el 3 de noviembre de 2015).
- TEPJF (2013) *Candidaturas independientes. Dossier*, Nota analítica, julio 2013, disponible en: <http://bit.ly/1QwVkmY> (consultado en diciembre de 2015).
- (2014) *Informe de labores 2013-2014*, México.
- (2015a) *Informe de labores 2014-2015*, México.
- (2015b) *Sentencia SUP-REC-193/2015*, disponible en: <http://bit.ly/1P8eQA2> (consultada en octubre de 2015).
- Woldenberg, José (2015), *Intervención en el seminario "Evaluación de las elecciones 2015 y reforma electoral 2014: diagnóstico y propuestas"*, septiembre, 2015.

TEMAS ESTRATÉGICOS, No. 28
Candidaturas independientes en México.
Antecedentes, avances, resultados y perspectivas

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
06020 México, D. F.

Distribución gratuita. Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Temas estratégicos No. 28
Área de Sistema Político y Federalismo

Elaboración:

Roberto Castellanos Cereceda
Alejandro Encinas Nájera
Ernesto David Orozco Rivera

Agradecemos los comentarios de Alberto Serdán Rosales a una versión previa de este reporte. La responsabilidad final de lo dicho en el reporte corresponde solo a sus autores.

Diseño y formación:

Lizbeth Saraí Orozco N.

Números anteriores de Temas Estratégicos:
www.senado.gob.mx/ibd/content/productos.php

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

COMITÉ DIRECTIVO

Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Ávila Ruiz
Secretario

Sen. Benjamín Robles Montoya
Secretario

Gerardo Esquivel Hernández
Coordinación Ejecutiva de Investigación

Alejandro Encinas Nájera
Dirección General
de Investigación Estratégica

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.