

Candidaturas Independientes

Tres ocurrencias

Jorge Alcocer V.*

El mismo día que en varios diarios capitalinos se publicó un desplegado, firmado por un grupo de ciudadanos, abogando por la reforma de los requisitos y prerrogativas para candidatos independientes, en San Lázaro el único diputado electo sin partido presentó iniciativa al respecto. En los siguientes días, diputados y senadores del PAN y PRD, por separado, hicieron lo propio. En lo que sigue comento el contenido y las deficiencias principales de las tres iniciativas de reforma que se han presentado en materia de regulación de candidatos independientes.

1. El diputado independiente Manuel Clouthier (22/09/15) en una misma iniciativa propone reformas constitucionales y a la LGIPE para homologar los requisitos de registro de candidatos independientes y los plazos para la obtención del respaldo ciudadano a los aspirantes, e igualar las prerrogativas de los candidatos de partidos políticos con las de independientes.

El diputado funda su propuesta en diversas sentencias y tesis de la Sala Superior del TEPJF (2015), a las que otorga la calidad de verdad inapelable y obligatoriedad igual a la que caracteriza a las leyes. Sin embargo, no repara en las contradicciones de tesis que se han generado entre las citadas sentencias y tesis de la Sala Superior y las sentencias que en acciones de inconstitucionalidad (cuya calidad es semejante a la jurisprudencia) ha emitido la SCJN, considerando constitucionales la mayoría de los requisitos y normas que para candidaturas independientes han sido establecidas en las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas. Podemos afirmar que los casos en que la SCJN ha invalidado normas de ámbito local en esta materia son la excepción, en tanto que la regla ha sido pronunciarse por la constitucionalidad de los requisitos y normas impugnados.

* Ponencia presentada en el seminario “*Nuevas formas de participación política. Candidaturas independientes. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, DF, 13 de noviembre de 2015.* El texto fue publicado en la revista *Voz y Voto*, No. 273; noviembre/ 2015.

Por ejemplo, la SCJN ha considerado constitucionales, entre otros:

- Requisitos de respaldo ciudadano superiores a los contenidos en la LGIPE para las candidaturas de ámbito federal, así como el establecimiento de requisitos de distribución territorial (por distritos, municipios o secciones electorales, según el tipo de elección);
- Requerir al aspirante a candidato ciudadano que presente copia simple de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos que le otorga respaldo; y
- Requerir que los ciudadanos que respaldan una candidatura ciudadana acudan personalmente a manifestarlo ante la autoridad electoral administrativa y en ese acto llenen y firmen la cédula respectiva (es el caso de San Luis Potosí).

El autor de la iniciativa propone igualar el acceso al financiamiento público y los tiempos en radio y televisión (*spots*) primero entre los aspirantes a candidato independiente y los precandidatos de partido; luego, en las campañas, a los candidatos independientes y los de partido.

El error de origen del proponente es que deja de lado que en el sistema electoral mexicano los sujetos de prerrogativas (financiamiento público y acceso a radio y televisión) son los partidos políticos, no los candidatos.

Otra consecuencia de esta iniciativa es que los aspirantes a candidato independiente no estarían obligados a cumplir ningún requisito de ubicación territorial de los ciudadanos que les otorguen su respaldo. Por ejemplo: un aspirante a candidato independiente a la presidencia de México podría obtener la totalidad de sus respaldos en una sola entidad federativa e incluso en un solo municipio si éste tiene la densidad demográfica que lo permita. Un candidato independiente a gobernador podría obtener todas sus firmas de respaldo ciudadano en otro estado, y lo mismo podría ocurrir para candidatos independientes a legisladores federales y locales, o integrantes de ayuntamientos.

Hacemos notar que la iniciativa se circunscribe a los candidatos independientes en elecciones federales, sin afectar las normas que en esta materia han establecido las legislaturas de las entidades federativas, por lo que cabe suponer que el diputado Clouthier considera que las normas federales habrán de aplicarse en el ámbito local.

2. El grupo parlamentario del PRD en el Senado (6/10/15) propone reformar los artículos 35 y 116 de la Constitución con el objetivo de homologar algunos requisitos aplicables a aspirantes a candidato independiente, de ámbito tanto federal como local.

Sin entrar en los problemas de técnica legislativa y de redacción que presenta esta iniciativa, sus autores proponen, en lo específico, lo siguiente.

Que el respaldo ciudadano para tener derecho a ser registrado como candidato independiente sea el equivalente, “como máximo, al cero punto cinco por ciento de la lista nominal de electores correspondiente, debiendo omitir toda exigencia relacionada con la distribución poblacional o geográfica en la demarcación electoral”

Si el respaldo ciudadano no deberá exceder del 0.5 por ciento, en consecuencia podría ser menor, desde el 0.0001 hasta el 0.5 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente. Asimismo, no se podrían establecer requisitos para que ese respaldo se distribuyera territorialmente de una determinada forma, aunque cabe suponer que los autores admiten que el respaldo debe estar dentro de la demarcación electoral; por ejemplo, para presidente de México, dentro del territorio nacional; para gobernador, dentro del estado de que se trate, etc.

Se propone también que “los requisitos relativos a la idoneidad de la persona para ser candidato” no puedan ser mayores, tratándose de candidatos independientes, que los “exigidos a los candidatos de los partidos políticos”. Debe mencionarse que ni la Constitución ni las leyes utilizan el término “requisitos de idoneidad”, sino que establecen “requisitos de elegibilidad”, que son iguales para todos, con independencia de que sean candidatos de partido o independientes.

De igual forma, la iniciativa en comento propone que las leyes no puedan disponer restricciones (para candidatos independientes) relativas a su “filiación partidista” (*sic*). Es posible suponer que los autores quieren decir que se podrá ser aspirante a candidato independiente y luego ser registrado manteniendo la “filiación partidista” (conviene preguntar si esa “filiación” incluye ocupar cargos de dirección partidista.)

En la propuesta relativa a los incisos k) y p) de la fracción IV del artículo 116, la iniciativa de los senadores del PRD parece adolecer de un problema de traslape de textos, de forma tal que el del inciso k) en realidad debe ser del p), y viceversa. Más allá de que la hipótesis

anterior sea correcta, resulta ininteligible la redacción que se propone para el inciso p), que diría:

“p) Se regule el régimen aplicable a los derechos y obligaciones de los candidatos independientes garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y televisión y **asegurando que los términos y condiciones de la competencia política sean equivalentes, como máximo, a los establecidos en esta Constitución y en la legislación general de la materia, manteniendo condiciones de equidad en la competencia electoral**” (*sic*; negritas en el texto original).

Los autores de esta iniciativa no presentaron propuesta para reformar la legislación secundaria.

Finalmente, en la última hoja y último párrafo de la iniciativa se consigna lo siguiente:

“Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los 6 días del mes de octubre del año 2015. Suscriben” (no hay nombres).

3. La iniciativa “de las y los senadores y diputados federales” del PAN (Cámara de origen: Diputados; 6 de octubre de 2015), se propone reformar los artículos 35, 41, 73 y 116 de la Constitución, para “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”. (*sic*)

Es necesario abordar un asunto de previo y especial pronunciamiento: ¿tener la posibilidad de ser candidato independiente es un derecho humano?

En su sentencia en el caso “Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos” (6 de agosto de 2008), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dejó establecido, en sus considerandos 204 y 205:

“204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa

que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.

“205. Con base en los anteriores argumentos, la Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado.”

En consecuencia, la CIDH resolvió:

“3. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho político a ser elegido reconocido en el artículo 23.1.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 134 a 205 de esta Sentencia.

“4. El Estado no violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en los términos de los párrafos 206 a 212 de esta Sentencia.”

En la misma sentencia la CIDH otorgó razón al quejoso en los siguientes términos: “El Estado violó, en perjuicio del señor Jorge Castañeda Gutman, el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con los

artículos 1.1 y 2 de la misma, en los términos de los párrafos 77 a 133 de la presente Sentencia”.

El punto resolutivo favorable a Castañeda no tuvo que ver con el motivo central de su queja y demanda, que fue la presunta violación de sus “derechos humanos” al habersele negado el registro como candidato independiente a presidente de México en las elecciones de 2006 (asunto en que la CIDH resolvió en el sentido arriba transcrito); lo que Castañeda ganó fue la resolución de la CIDH en el sentido de que, al existir una restricción constitucional que impide que el recurso de amparo proceda en materia electoral, el quejoso quedó sin la debida protección judicial. Debe mencionarse que la propia CIDH estableció en la sentencia citada que el Estado Mexicano había iniciado la superación del problema mediante la reforma constitucional electoral de noviembre de 2007, por la que se amplió el ámbito de protección del “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” (JDC).

En síntesis, la iniciativa parte de una falsa premisa al considerar que la posibilidad de acceso a las candidaturas independientes constituye un “derecho humano”. No es así.

El derecho humano es a votar y ser votado cumpliendo los requisitos que señalen las leyes, como lo dicen las fracciones I y II del artículo 35 de nuestra Constitución.

En lo sustantivo, aunque la iniciativa de los legisladores del PAN propone reformar el artículo 35, de su lectura se desprende que no hay cambio en ese artículo, que se limita a repetir en sus términos vigentes; y en lo que se propone para el artículo 41, ocurre la misma imprecisión en lo que hace a la fracción (o base) III, que no presenta cambio.

En el primer párrafo del Apartado A (de la base III) el PAN propone adicionar la frase “... y candidatos independientes locales y federales, de acuerdo con lo que establezcan las leyes”.

La adición es ociosa y además imprecisa. Lo primero porque el derecho de los candidatos independientes a espacios en radio y televisión quedó establecido en un párrafo previo del mismo artículo constitucional. Lo segundo, al equiparar a los partidos políticos con los candidatos independientes “locales y federales”.

Tratándose de la reforma que en el texto de la iniciativa se identifica como afectando un inciso a) de no se sabe qué base o fracción, encontramos que se trata de una adición a un párrafo de la base IV del artículo 41, en la que se remite a la ley el establecimiento de los requisitos y las formas aplicables a la selección de candidatos de partidos políticos y las

reglas de precampañas y campañas. Sin reparar en el contenido de ese párrafo, que se refiere a partidos políticos, los autores de la iniciativa proponen colocar enseguida el requisito cuantitativo de respaldo a candidatos independientes, en un máximo de “.5 por ciento de los ciudadanos...”.

Al igual que la iniciativa del PRD, en la del PAN ese requisito es un máximo, lo que supone que podrá ser menor, según lo decida cada legislatura.

En lo que respecta a los demás cambios, la iniciativa propone otorgar al Congreso de la Unión la facultad de incluir en las leyes generales las bases y requisitos para candidaturas independientes de ámbito federal y local, en tanto que en el artículo 116 propone derogar tal facultad para los congresos locales, aunque se conserva la facultad contenida en el mismo artículo (inciso k de la fracción IV, en materia de candidatos independientes).

Apuntemos que desde la reforma constitucional de 2014 el artículo 116, en su fracción IV, contiene varias contradicciones y repeticiones en lo que hace al contenido de las leyes electorales locales.

La propuesta de artículos transitorios, además de las formalidades de rigor, repite buena parte del contenido de las adiciones o cambios a los artículos constitucionales que se pretenden reformar, sin distinguir entre las adecuaciones a las leyes electorales generales y lo que debería proceder en las constituciones y leyes locales.

Quizá lo más novedoso de la iniciativa del PAN, en comparación con las otras presentadas, sea su propuesta (contenida en un transitorio) de hacer de las independientes candidaturas de partido, a través de la singular idea de permitir las candidaturas comunes entre independientes y uno o varios partidos políticos.

La propuesta dice así:

“... Dichas normas establecerán al menos lo siguiente” (se refiere a la adecuación de la LGIPE):

“g) Las candidaturas comunes entre partidos políticos que no sean de nuevo registro y los candidatos independientes, prohibiendo en dicho caso la transferencia de votos. Establecerá como obligación que en las candidaturas comunes entre partidos y candidatos independientes aparezcan sus emblemas por separado en las boletas electorales.”

Finalmente, en la iniciativa presentada por los legisladores del PAN se fusionaron en un solo texto la exposición de motivos y los artículos constitucionales reformados; es decir, carece

de un “Proyecto de decreto”, lo que puede considerarse un defecto que la invalida, o una novísima aportación a la técnica legislativa.

Conclusión

El tema de los candidatos independientes está determinado por la coyuntura, y ésta, por los afanes de quienes preparan el terreno para competir, al menos influir, en 2018.

Las iniciativas comentadas adolecen de múltiples defectos de forma y fondo, a grado tal que merecen pasar, sin mayor trámite, al archivo de las ocurrencias.

El problema de la deficiente regulación de las candidaturas independientes seguirá a la espera de una solución.