



LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO: ESCENARIOS Y RETOS

DR. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA *

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México con Mención Honorífica; Maestría en Derecho Público por la Universidad de California; Doctor en Derecho por la Universidad Nacional. Posee amplia experiencia como docente, investigador y miembro de distintos órganos colegiados y comisiones dictaminadoras. Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde 1982. Doctor Honoris Causa por la Universidad Autónoma de Baja California en 2007. Miembro Regular de la Academia Mexicana de Ciencias desde 2010 y Académico de Número de la Academia Mexicana de Derecho Internacional desde noviembre de 2011. Miembro alterno de la Comisión de Venecia ante el Consejo de Europa.

Desde 2006 se desempeña como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ha publicado más de 44 libros como autor único, 45 como coautor, 7 como coordinador; 233 artículos en revistas especializadas nacionales y extranjeras; 250 capítulos en libros, y otros trabajos como prólogos, ensayos, estudios introductorios y epílogos.



RESUMEN

El reconocimiento de las candidaturas independientes, a nivel constitucional en México, dista de ser el aspecto más complejo en torno a su implementación, dado que la verdadera problemática descansa en la forma que éstas serán reguladas tanto a nivel federal como en cada una de las entidades federativas.

Además, la ausencia de mecanismos efectivos para garantizar que los órganos legislativos cumplan con el mandato de establecer la normativa atinente en sus respectivos ámbitos de competencia, constituye un desafío para la jurisdicción electoral que debe superarse mediante la adopción de medidas que tutelen efectivamente el derecho humano a ser votado.

La reforma al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, resulta de suma trascendencia para el actual sistema político-electoral en nuestro país, ya que entre otras cosas, abre la posibilidad de que los ciudadanos se postulen para un cargo de elección popular en forma independiente a un partido político.

Este, sin duda, ha sido uno de los temas más recurrentes en la agenda política de los últimos tiempos, principalmente impulsado desde la ciudadanía y la sociedad civil organizada, cuyo vértice se encuentra en el creciente descontento con el funcionamiento de los partidos políticos así como la gestión pública en general, lo cual necesariamente se ha traducido en la búsqueda de nuevos esquemas de participación ciudadana.

Sin embargo, el solo reconocimiento a nivel constitucional de las candidaturas independientes, sin bien constituye el origen y punto de partida en el establecimiento de aquella institución en nuestro país, dista considerablemente de ser el aspecto más complejo, porque en realidad, es el desarrollo normativo secundario el que dimensionará el ejercicio del derecho mismo, lo que supone numerosos retos no sólo para los congresos y autoridades electorales, sino particularmente para nuestro sistema político-electoral.

Al respecto, existen dos factores esenciales a considerar: el primero, que el Poder Reformador de la Constitución no estableció parámetros o directrices a seguir en torno al esquema normativo aplicable a las candidaturas independientes, y el segundo, que en ejercicio de la autonomía reconocida constitucionalmente, los congresos se encuentran facultados para llevar a cabo su implementación en la forma y términos que estimen convenientes.

Esas condiciones, precisamente, son las que propician un amplio abanico de posibilidades

respecto a la forma en que funcionarán las candidaturas independientes en cada una de las entidades federativas lo que, sin duda, generará importantes complicaciones para las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, que se verán compelidas a colmar vacíos legislativos o lagunas legales, así como a interpretar la normativa dada por el legislador ordinario e integrarla de manera coherente con el actual sistema de partidos en que se basa nuestro sistema político-electoral.

Ello no resulta ser una tarea menor, si se toma en consideración que a lo largo de las últimas décadas, las normas, instituciones, principios y en general todos los aspectos vinculados con los procesos electorales para la integración de la representación política en nuestro país, se basaron fundamentalmente en el esquema de partidos políticos, por lo que, la adecuación necesaria importa diversos riesgos que deben ser cuidadosamente ponderados.

Es decir, por una parte, la inserción de las candidaturas independientes sin las adecuaciones idóneas, corre el riesgo de convertirse en una figura extraña, entendida por esta, aquella que no logra la debida armonización con las normas e instituciones existentes, por la otra, repensar el diseño institucional con base en las candidaturas independientes, puede propiciar una afectación considerable al actual esquema de partidos y al fortalecimiento de nuestra democracia en sí.

Por lo tanto, es indispensable tener claro que esa figura en forma alguna puede sustituir a los partidos políticos, incluso, porque la experiencia dicta que no es posible concebir, al menos en este momento, una democracia que funcione sin esos cuerpos conductores de la participación política y facilitadores de la gestión pública; también, es importante tener presente que no puede rediseñarse el sistema político-electoral, al menos no en una primera fase, porque es necesario que los ajustes se realicen con suma cautela y en base a resultados.

Entonces, en mi concepto, el reto precisamente estriba en realizar las adecuaciones normativas pertinentes, sin trastocar en lo sustancial el sistema actual, pero siendo igualmente cautelosos de no afectar gravemente el ejercicio de la prerrogativa constitucional reconocida a los ciudadanos, todo lo cual finalmente se traduce, en la búsqueda de un singular equilibrio entre dos cuestiones que aunque no son antagónicas, en el contexto mexicano parecieran enfrentarse.

Ahora bien, el primer reto no es un secreto; el diez de agosto de dos mil trece, feneció el plazo otorgado por el Poder Reformador de la Constitución al Congreso de la Unión y las legislaturas locales, para que llevaran a cabo las adecuaciones a las respectivas legislaciones con el fin de incluir las candidaturas independientes, a raíz de lo cual surge la obligada interrogante ¿qué pasará si dichas modificaciones no se efectúan antes del siguiente proceso electoral en el ámbito que se trate?

La segunda cuestión atañe propiamente a la naturaleza del problema medular: ¿Cómo deben regularse las candidaturas independientes? ¿Qué aspectos debe considerar el legislador para llevar a cabo esa tarea?

En torno a esas incógnitas es que gira este breve documento, en que expongo algunas ideas concretas sobre los posibles escenarios y consecuencias, en torno a un tópico que como he precisado en líneas previas, resulta tan apasionante como complejo.

1. LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Acorde con la jurisprudencia¹ de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos legislativos cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en consecuencia, pueden incurrir en diversos tipos de omisiones, ya sea absoluta –cuando no han ejercido su competencia

para crear leyes– o bien relativa –cuando al haber ejercido su competencia lo hacen de manera parcial–, lo que deriva en los siguientes tipos:

a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo: en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo: en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

En ese sentido, al existir un mandato del Poder Reformador de la Constitución contenido en los artículos transitorios segundo y tercero del decreto publicado el nueve de agosto de dos mil doce por el que se reformó el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción II, los Congresos incurren en omisiones legislativas absolutas o relativas en competencias de ejercicio obligatorio, si en sus respectivos ámbitos no expiden la legislación regulatoria de las candidaturas independientes.

Al respecto, el máximo tribunal del país ha establecido que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente contra las omisiones legislativas², en virtud de que ese mecanismo de control constitucional no está diseñado para combatir la omisión de ajustar los ordenamientos legales secundarios a las prescripciones de la Constitución, sino que

1 OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXII, Febrero de 2006; Pág. 1527

2 OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA. [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 1079.

sólo procede contra normas generales que hayan sido promulgadas y publicadas en el correspondiente medio oficial, criterio respecto del cual, igualmente ha establecido una excepción,³ que se actualiza en aquellas acciones de inconstitucionalidad en que se combate una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas, caso en que sí resulta procedente.

Por otra parte, también ha estimado que el amparo resulta improcedente contra las omisiones legislativas⁴, en virtud de que por mandato constitucional, las sentencias que se dicten en esos juicios únicamente deben ocuparse de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, lo que conduce a estimar que en el caso de las omisiones legislativas, de concederse la tutela petitionada, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión dando efectos generales en la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha razonado en diversas ejecutorias que el pleno ejercicio de un derecho humano no debe verse afectado por la omisión de establecer las reglas instrumentales y operativas necesarias para ello, razón por la que el órgano jurisdiccional está llamado a realizar todas las acciones a su alcance para integrar la norma y lograr la vigencia de ese derecho, desde luego, en su respectivo ámbito de competencia y haciendo un distingo muy importante entre aquellas omisiones superables mediante ejercicios integradores e interpretativos y los vacíos legislativos insustituibles.⁵

Bajo esa lógica, es previsible que de presentarse medios de impugnación en contra de las omisiones

legislativas respecto de la regulación de las candidaturas independientes en las entidades federativas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de ninguna forma puede sustituirse a los órganos legislativos y dictar las normas conducentes; en su caso, podrá realizar una suerte de exhortos a los Congresos locales o buscar la forma de realizar ejercicios integradores e interpretativos de las normas existentes, con el fin último de que el derecho constitucional se respete.

...el órgano jurisdiccional está llamado a realizar todas las acciones a su alcance para integrar la norma y lograr la vigencia de ese derecho...

Sin embargo, también cabe la posibilidad de vincular a las autoridades administrativas electorales locales para que sean éstas quienes en ejercicio de sus facultades y atribuciones, establezcan vía reglamento los elementos mínimos necesarios para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a contender para un cargo de elección popular de forma independiente a un partido político.

En esencia se reconoce que esa posibilidad es más que discutible; sin embargo, dada la excepcionalidad del caso y al amparo de un reglamento autónomo por denominarlo de alguna forma, los institutos electorales, basándose en normas, reglas y principios existentes tanto en el ámbito federal como en sus respectivas legislaciones, podrían llevar a cabo un ejercicio regulatorio que permitiera dotar de plena vigencia a la prerrogativa constitucional; además, dicho instrumento desde luego, estaría sujeto al control de constitucionalidad y legalidad que ejerce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

3 Recuento de votos en sedes administrativa y jurisdiccional. La omisión legislativa que incumple el mandato previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso L), Constitucional, actualiza la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y obliga al legislador ordinario a subsanar la deficiencia de la legislación electoral estatal. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Julio de 2009; Pág. 1455.

Bajo esa consideración, el ejercicio de ponderación respecto a la constitucionalidad y validez de ese actuar, debería efectuarse sobre la óptica de la tutela a un derecho humano, dado que, si bien es cierto, tanto la omisión legislativa como la regulación en reglamento de una institución como lo es las candidaturas independientes, rompen con la regularidad constitucional, lo cierto es que la primera lisa y llanamente impide el ejercicio del derecho, ante la ausencia de mecanismos eficaces para vincular a los órganos legislativos a que realicen la labor a la que están obligados, en tanto que la segunda, siempre que se realice meticulosamente y con arreglo a las normas y principios constitucionales, posibilita el goce y disfrute de la prerrogativa.

En suma, desde luego, lo deseable es que el Congreso de la Unión y los congresos locales expidan las disposiciones legales que hagan posible las candidaturas independientes; sin embargo, igualmente es mi convicción que la falta de esa regulación, en ningún supuesto podría impedir el ejercicio del derecho, en virtud de la obligación de todas las autoridades en nuestro país de respetar y observar su pleno ejercicio, no sólo por el mandato constitucional, sino por tratarse de un derecho humano cuya base está igualmente protegida en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En ese orden de ideas, las autoridades administrativas electorales acorde con la específica configuración institucional que adquieren en cada una de las entidades federativas, también cuentan con facultades reglamentarias, que aun cuando no se refieren a la creación de reglamentos de carácter autónomo, lo cierto es que están encaminadas al cumplimiento cabal de sus fines y

propósitos, que podrían resumirse en la organización de los procesos electorales y la salvaguarda de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por ello, es válido sostener la tesis de que ante la omisión legislativa de expedir las leyes que doten de plena vigencia a las candidaturas independientes conforme al artículo 35, fracción II constitucional, las referidas autoridades puedan emitir un reglamento de carácter autónomo en que establezcan los elementos mínimos necesarios para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho a contender por un cargo de elección popular con independencia de un partido político.

1. 2. ASPECTOS QUE DEBEN REGULARSE EN TORNO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Al margen de que la regulación surja en una ley o reglamento, lo cierto es que debe prestarse especial atención en el cúmulo de cuestiones a considerar para hacer efectivas las candidaturas independientes en un específico contexto electoral, así en mi concepto, deben ponderarse entre otros aspectos, los siguientes:

A. Barrera legal

Se debe prestar especial cuidado a la barrera legal necesaria para condicionar el registro de un ciudadano como candidato independiente. A este respecto, existen a la fecha dos experiencias dignas de reflexión.

Por una parte, en el Estado de Zacatecas la legislación contempla parámetros difíciles de cumplir para quienes aspiran a ser candidatos, mediante el establecimiento de un número de apoyos que llega a ser hasta del 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; sin embargo, no limita el número de participantes por cargo de elección popular, en forma, que cualquiera que obtenga el respaldo necesario puede contender.

4 Omisión legislativa. Es improcedente el juicio de amparo en su contra, conforme al artículo 73, fracción xviii, de la ley de la materia, en relación con el artículo 107, fracción ii, párrafo primero, de la constitución política de los estados unidos mexicanos. [TA]; 10a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2; Pág. 1164.

Por su parte, la legislación de Quintana Roo prevé un requisito de apoyo del 2% que es notoriamente inferior al que contempla la legislación zacatecana; sin embargo, limita el número de participantes a sólo un candidato independiente para cada cargo de elección popular, que será aquel que rebase la barrera legal y obtenga el mayor número de apoyos en relación con el resto de los interesados.

En esa óptica, resulta sumamente trascendente la forma en que se instituyen las barreras legales para la participación de los ciudadanos, porque si estas resultan demasiado estrictas o exigentes el efecto natural será disminuir, incluso con el riesgo de convertirse en letra muerta, la participación de candidatos independientes en los procesos electorales; por el contrario, una regulación demasiado laxa, corre el riesgo de afectar gravemente el actual sistema político-electoral y generar un caos en la organización de los procesos electorales.

De ahí que debe examinarse con sumo detenimiento el mejor esquema o diseño que permita establecer en mayor o menor grado un justo medio, en que se posibilite tanto el pleno ejercicio de la prerrogativa constitucional como la conservación del actual sistema fundado en los partidos políticos.

A este respecto, pese a que en realidad las regulaciones deben estar pensadas en función de candidatos de partidos políticos y candidatos independientes, más que entre partidos políticos y candidatos independientes, lo cierto es que en principio, un parámetro que serviría de guía, sería aquel que deriva de las disposiciones legales aplicables a un partido político de nueva creación.

B. Financiamiento

Por otro lado, también existe un tema de vital importancia a considerar respecto a la manera en que debe llevarse a cabo el financiamiento de las campañas que realicen los candidatos independientes, pues debe definirse si el financiamiento será preponderantemente público o privado.

A su vez, será necesario establecer los mecanismos para definir los montos que correspondan a cada uno de los candidatos, ya sea como si fuera un partido político de nueva creación, o bien, mediante el establecimiento de reglas que atiendan al número de participantes, siendo que este último escenario se antoja más complicado y atiende a un mayor grado de experimentación.

En caso de que todo esto tuviera que regularse por la autoridad administrativa electoral, es previsible que se viera obligada a solicitar ampliaciones presupuestales, o en su defecto, reducir gastos en campañas institucionales u otras acciones que impacten en menor grado la correcta organización del proceso electoral, con miras a contar con los recursos indispensables para financiar las candidaturas independientes.

C. Acceso a radio y televisión

Con las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2008 en materia de acceso a radio y televisión con fines político-electorales, desde luego será necesario otorgar a los candidatos independientes acceso a los tiempos en esos medios masivos de comunicación que son administrados por el Instituto Federal Electoral, con lo cual, en primer lugar, deberá definirse de dónde se obtendrán.

En este tema, cabe citar como ejemplo interesante el de Zacatecas, donde la ley electoral si bien previó el derecho de los candidatos independientes a tener acceso a los referidos tiempos, no estableció la manera en que esto debía llevarse a cabo, razón por la cual, en el reglamento emitido por la autoridad administrativa electoral local se estipuló que de los tiempos institucionales concedidos al instituto electoral, se obtendría lo necesario para otorgarles a los candidatos.

Asimismo, deberán definirse la proporción y cantidad que les serán entregados, donde nuevamente deberán ponderarse reglas como si se tratara de un partido político de nueva creación, o bien, atendiendo a parámetros vinculados a la cantidad de participantes, por citar algunas variantes.

D. Representación ante las autoridades electorales

Otro aspecto a dilucidar será el concerniente a la forma en que los candidatos independientes se verán representados ante las autoridades electorales, al menos, ante las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, a efecto de que estén en aptitud de llevar a cabo la labor de vigilancia que es connatural a su participación dentro del proceso electoral.

Aquí, ya ha sido motivo de discusión, si en atención a la cantidad de participantes debe contemplarse un representante único o uno por candidato; asimismo, si la representación debe otorgarse en todos los órganos de la autoridad administrativa electoral o sólo en aquellos de orden municipal o distrital en que participan candidatos independientes.

También ya ha sido motivo de discusión el acceso de estos a cierta información que se genera a partir de las labores propias de la autoridad electoral, como son los listados nominales, donde debe ponderarse si los candidatos independientes pueden acceder y utilizar esa información o no.

Aquí es importante destacar precisamente esa diferenciación entre los candidatos independientes y los partidos políticos, dado que, lo que se debe buscar es que los primeros compitan en igualdad de circunstancias no con los partidos políticos, sino con los candidatos postulados por los partidos políticos.

Precisamente en esa lógica, la distinción se hace necesaria, porque los partidos políticos no pueden confundirse con sus candidatos, dado que son entidades de interés público cuya participación y responsabilidad dentro del sistema político-electoral va más allá; por ello, no es factible asimilar a los candidatos independientes a un partido político, ni tampoco a los partidos políticos con sus propios candidatos.

E. Documentación electoral

Por otra parte, deberá definirse lo relativo a la forma en que los candidatos independientes

aparecerán en las boletas electorales y demás papelería que se utilizará en la elección, lo que desde luego implica determinar si éstos podrán utilizar algún logotipo o exclusivamente su nombre, el orden en que aparecerán en relación con los candidatos de los partidos políticos, etc.

F. Fiscalización

Un aspecto fundamental a considerar será el relativo a la forma en que deberá llevarse a cabo la fiscalización de los recursos públicos que reciban para la realización de campañas, cuestión que constituye sin lugar a duda un aspecto sensible en el contexto social de nuestro país, en virtud de que una de las preocupaciones de mayor relevancia, ha sido lo concerniente a garantizar que los recursos de procedencia ilícita no se vinculen a las candidaturas independientes.

Por lo tanto, habrá que pensar la forma en que se concentrarán los recursos, los controles contables y de registro que deberán implementar para justificar las entradas y los gastos, los responsables de las finanzas ante la autoridad electoral, la forma de presentar los correspondientes informes, etc.

G. Sanciones

Deberán preverse las diversas sanciones que podrán aplicarse a los candidatos independientes por la posible comisión de infracciones a las normas electorales y los mecanismos para garantizar que no se sustraigan a la acción de la justicia.

Así, esencialmente estos rubros requieren de un meticoloso análisis y diseño con el fin de hacer viables las candidaturas independientes a partir de su debida legislación o por medio de un reglamento autónomo, pero siempre, insístase, siguiendo las reglas y principios que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de cada legislación aplicable en la entidad federativa de que se trate.