

DERECHO A SER VOTADO: AVANCES Y LIMITACIONES EN NUEVO LEÓN

Right to be voted: progress and limitations in Nuevo León

María Teresa VILLARREAL MARTÍNEZ¹

Fecha de recepción: 29 de septiembre de 2018.

Fecha de aceptación: 21 de noviembre de 2018.

RESUMEN: En este trabajo se revisan los incentivos y limitaciones que persisten al implementar medidas relacionadas con el ejercicio del derecho a ser votado, tomando como base empírica la experiencia de Nuevo León en el reciente proceso electoral, donde se renovó el Congreso local y los 51 ayuntamientos de la entidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, se examinan los requisitos para el registro, el financiamiento, la campaña y los votos conseguidos, a fin de valorar la accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y no discriminación de los dispositivos encaminados a la puesta en práctica del derecho a ser votado para quienes optaron por participar en la contienda electoral por la vía no partidista. La conclusión indica que a pesar de que la inclusión del derecho a ser votado en la Constitución federal y de los estados constituyó un avance, la reglamentación de este derecho ha tenido un efecto regresivo, limitando la universalidad del derecho y haciéndolo indisponible e inaccesible para muchos ciudadanos.

Palabras clave: candidaturas independientes, voto pasivo, elecciones.

ABSTRACT: This paper reviews the incentives and limitations that persist when implementing measures related to the exercise of the right to be voted, taking as an empirical basis the experience of Nuevo León in the recent electoral process, where the local Congress and the 51 city councils were

¹ Profesora investigadora. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: teresatesi@gmail.com.

renewed. From the perspective of human rights, the requirements for registration, financing, campaigning and votes obtained are examined, in order to assess the accessibility, availability, adaptability and non-discrimination of the devices aimed at the implementation of the right to be voted for those who chose to participate in the electoral contest through the non-partisan route. The conclusion indicates that although the inclusion of the right to be voted in the federal Constitution constituted an advance, the regulation of this right has had a regressive effect, limiting the universality of the right and making it unavailable and inaccessible for many citizens.

Keywords: independent candidatures, passive vote, elections.

INTRODUCCIÓN

En el proceso electoral 2017-2018 la figura de candidatura independiente (contemplada a nivel federal en 2015 y, en años anteriores, en algunos comicios estatales) resultó relevante ya que tuvo injerencia en la elección presidencial. La incorporación de esta figura en la Constitución Federal en 2012 reconoció el derecho de los ciudadanos a ser votados, de manera que el marco legal mexicano se reformó y contempló lo establecido en la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que forman parte de la Ley Suprema que rige al país.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, los Estados están obligados a respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, y para ello han de crear marcos legales, diseñar e implementar políticas y acciones que hagan realidad la universalidad de esos derechos sin discriminación alguna, los hagan justiciables y se amplíen progresivamente, teniendo en cuenta la accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de esos derechos, promoviendo la participación así como la transparencia y rendición de cuentas. Estos principios y estrategias son los criterios que permiten dar cuenta del cumplimiento del marco internacional de derechos humanos al analizar legislaciones y políticas públicas concretas.

En este artículo se revisan los incentivos y limitaciones que persisten al implementar medidas relacionadas con el ejercicio del derecho a ser votado, tomando como base empírica la experiencia de Nuevo León en el reciente

proceso electoral, donde se renovó el Congreso local y los 51 ayuntamientos de la entidad. Los requisitos para el registro, el financiamiento, la campaña y los votos conseguidos, son los aspectos que se toman en cuenta para valorar la accesibilidad, disponibilidad, adaptabilidad y no discriminación de los dispositivos encaminados a la puesta en práctica del derecho a ser votado para quienes optaron por la vía no partidista.

LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN MÉXICO

En México, la lucha por el derecho a ser votado sin ser postulado por un partido político desarrollada entre la última década del siglo xx y la primera década del siglo xxi, tuvo en 2012 con la inclusión en el texto constitucional el reconocimiento del derecho para toda la ciudadanía a ser votado, dejando de ser exclusiva la atribución de presentar candidaturas en los procesos electorales de los partidos políticos. La reforma constitucional de 2012 tuteló los derechos electorales a nivel nacional por primera vez en los comicios de 2015, ya que un año antes el Congreso de la Unión aprobó la reforma electoral que incluyó las candidaturas independientes en la legislación secundaria, que es la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE).

La prohibición de las candidaturas independientes data de 1946, cuando el entonces presidente Manuel Ávila Camacho promulgó y publicó la Ley Electoral que en el artículo 60 estableció que «Solamente los partidos podrán registrar candidatos». Es decir, antes de esa fecha, en la legislación mexicana no se exigía como requisito que la postulación de una candidatura fuera presentada necesariamente por un partido político, por lo que las candidaturas independientes estaban permitidas.

Aunque en la década de 1990 en varias entidades grupos civiles impulsaron infructuosamente proyectos legales para permitir las candidaturas independientes, la lucha legal que suele referenciarse es la que encabezó en 2004 Jorge Castañeda, luego que el Instituto Federal Electoral (IFE) le negara el registro como candidato independiente a la presidencia de la República, los tribunales le negaran un amparo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobreseyera un recurso de revisión sobre el mismo. La batalla legal culminó en 2008 cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) recomendó

al Estado mexicano que ajustara los marcos legales para garantizar que los ciudadanos puedan cuestionar de manera efectiva la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido, sin embargo la COIDH determinó que el Estado mexicano no había violado el derecho a ser votado (COIDH, 2008). La cuestión legal y la presión de grupos civiles en distintas partes del país condujo en 2012 al reconocimiento en la Constitución del derecho a ser votado sin ser postulado por un partido político. De esta forma, el Estado mexicano dio cumplimiento a su obligación de reconocer sin restricciones indebidas el derecho de todo ciudadano de «votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores», tal como le establece el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Tras la aprobación (en 2014) de la legislación secundaria, ésta se puso en práctica a nivel nacional en el proceso electoral de 2015 en todos los cargos federales y locales excepto la presidencia y las senadurías; en los comicios de 2018, por primera vez, se utilizó la figura de candidatura independiente para aspirar al Senado y a la presidencia de la República.

LA DEMANDA POR CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN NUEVO LEÓN

La primera referencia acerca de la temática en cuestión, en la entidad de Nuevo León, data de 1985, cuando la Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo² presentó en el Congreso una iniciativa en la que demandaba «la integración de autoridades electorales independientes; la existencia de padrón confiable y credencial con fotografía; imposición de sanciones a delincuentes electorales; permitir de forma equitativa el acceso a medios y candidaturas independientes» (Medellín, 2008:255).

En 1993, la Red por la Democracia³ presentó el 2 de febrero al Congreso del Estado una iniciativa (Ley Estatal Electoral con 224 artículos) en la que proponía

2 Organización creada el 31 de julio de 1985 por militantes panistas y también por no panistas, luego de las movilizaciones por la defensa del voto tras las elecciones de ese año a la gubernatura, en las que el candidato panista Fernando Canales alegó fraude.

3 La Red por la Democracia se formó el 14 de noviembre de 1992 y agrupaba organizaciones civiles como Promotores Populares de Monterrey “José Llaguno”, A. C., la Unión de Colonos y solicitantes de Terrenos “Avance Popular” de García N. L., colectivos de salud popular de las colonias Canteras y

las candidaturas independientes, también incluía la ciudadanización del órgano electoral local —la Comisión Estatal Electoral— y la designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla mediante sorteo. Entre abril y mayo de ese mismo año, la Red por la Democracia participó en los foros de consulta ciudadana organizados por el Congreso local para abordar la reforma electoral que estaba en discusión ese año. La iniciativa de la Red no prosperó, la ley electoral aprobada por el Congreso de Nuevo León en 1993 no incluyó las candidaturas independientes, pero sí contempló la ciudadanización del órgano electoral y la insaculación de ciudadanos para ser funcionarios de casilla.

En 1996, el 29 de septiembre, Alianza Cívica Nuevo León⁴ organizó un foro de análisis sobre la nueva legislación electoral del Estado, en donde los participantes abordaron los temas de conformación de organismos electorales, financiamiento y topes de campaña, lo contencioso electoral, delitos electorales, observadores electorales, coaliciones, y candidaturas independientes. La sistematización de las propuestas vertidas se entregó al Congreso local el 2 de diciembre de ese año, al tiempo que éste discutía una reforma a la ley electoral. Sin embargo, en los cambios aprobados por los legisladores no se incluyeron las candidaturas independientes.

En 1998, el Congreso estatal organizó el Foro de consulta para la reforma de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, Alianza Cívica presentó una ponencia en la que señaló lo siguiente:

(...) la legislación electoral es excluyente al negar a millones de mexicanos el derecho a ser candidatos a puestos de elección popular, al establecer el COFIPE y el LEENL que es derecho exclusivo de los partidos el derecho de registrar candidatos. [...] que en la Ley Estatal de DH se establezca que la CEDH conozca de aquellos casos en los que se viole el derecho ciudadano a ser elegido (Alianza Cívica Nuevo León, 1998).

Esta propuesta no se integró a la discusión legislativa.

Niño Artillero, Servicios Sociales Solidarios “Ymelda Tijerina”, el Grupo de Teatro Popular “Ventana Abierta”, el Centro de Estudios Regionales de Linares, el Grupo de los 500, el Comité Independiente Zertuche, y el equipo promotor de Pastoral Social de la parroquia Cruz del Apostolado de la colonia San Miguel. Además, se integraron varias personas en lo particular (Promotores Populares de Monterrey “José Laguno”; A. C 31 de marzo de 1993. Informe de actividades. Documento no publicado).

- 4 Agrupación creada en abril de 1994 en Nuevo León, formando parte de la red nacional de Alianza Cívica que se formó ese año en torno a la observación del proceso electoral presidencial de entonces.

En 2004, el gobierno estatal organizó una Mesa Central de Diálogo Político para tratar de consensar la reforma a la legislación electoral con la participación de partidos políticos; sin embargo, luego de varias sesiones, la oposición abandonó ese espacio y conformó una mesa alterna con organizaciones civiles como el Foro Libre y Democrático y Alianza Cívica Nuevo León. En la mesa alterna se incluyeron las candidaturas independientes, y se logró que fueran aprobadas en primera vuelta por el pleno del Congreso como parte de la reforma electoral; sin embargo, no se logró el número de votos suficientes en la segunda vuelta (Medellín, 2008: 258).

La inclusión de las candidaturas independientes en la Constitución de Nuevo León y la legislación electoral local ocurrió finalmente en 2013 y 2014, obedeciendo a la obligatoriedad derivada de las reformas a nivel federal: posteriormente al hecho de que el 8 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma al artículo 35 fracción II de la Constitución Federal para reconocer el derecho de los ciudadanos a registrarse como candidatos independientemente, los congresos estatales aprobaron reformas a las respectivas constituciones locales para incluir dicha figura. En Nuevo León, la reforma constitucional se aprobó el 23 de septiembre de 2013 y se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 16 de octubre de ese mismo año. La fracción II de artículo 35 de la Constitución de Nuevo León quedó redactado de la misma forma que en la constitución federal:

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;

En cuanto a la legislación secundaria, la nueva la Ley Estatal Electoral que regula las candidaturas independientes se aprobó y publicó el 8 de julio de 2014, luego de que a nivel federal se publicara la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el 23 de mayo de ese mismo año.

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS COMO MARCO DE REFERENCIA

El reconocimiento del derecho a ser votado sin que el ciudadano sea propuesto por un partido político contribuyó a la ampliación de derechos para la sociedad mexicana, pues en concordancia con la reforma constitucional de 2011 los derechos humanos fueron el eje fundamental de la vida política, social, económica y cultural del país, al menos en el aspecto jurídico, sirviendo como punto de partida para elaborar y evaluar las políticas públicas que en diversos campos se diseñan e implementan.

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos tienen como objetivo que los Estados cumplan con los compromisos adquiridos al firmar y ratificar los instrumentos internacionales en la materia. Las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos humanos de la población que habita el territorio donde se ejerce el poder estatal son: respetarlos, protegerlos, garantizarlos y reparar las violaciones a los mismos. Traducir esto en políticas públicas constituye un reto que obliga a cambiar el paradigma basado en satisfacción de necesidades por un paradigma basado en el reconocimiento de derechos. Las políticas que se generen con este nuevo enfoque tendrían que incorporar en su diseño, implementación y evaluación los principios y dimensiones de los derechos humanos.

Los principios normativos son la universalidad de los derechos, la integralidad e interdependencia existente entre los mismos, su exigibilidad y justicia-bilidad, su carácter progresivo —no regresivo— y su enfoque de igualdad y no discriminación. Las dimensiones transversales se refieren a la disponibilidad y accesibilidad de los derechos, su calidad, adaptabilidad, aceptabilidad y sostenibilidad, así como a la participación, de la transparencia y rendición de cuentas (OACNUDH, 2012) que han de estar presentes desde el diseño hasta la evaluación de una política que pretenda cumplir con los estándares internacionales de derechos humanos.

El punto de partida de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es el reconocimiento de personas y grupos con derechos que requieren desarrollar capacidades para ejercerlos, el reconocimiento de las obligaciones del Estado y la urgencia de desarrollar capacidades estatales para cumplirlas y

eliminar obstáculos para el disfrute de derechos, así como el reconocimiento de las responsabilidades que tienen las instituciones no estatales —empresas, por ejemplo— de cooperar en el respeto y no vulneración de derechos humanos. A partir de identificar a los sujetos de derechos, obligaciones y responsabilidades, se posibilita el diseño de políticas y programas públicos acordes con la realidad en la que se van a implementar, a fin de constituirse como herramientas para favorecer el respeto, garantía y disfrute cotidiano de derechos de personas y grupos. Sin estos elementos iniciales las políticas públicas carecen de orientación hacia el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos, y pueden convertirse en planes de acción sin sentido, en mecanismos gerenciales sin perspectiva social ni democrática o, en el peor de los casos, pueden conducir a la violación de derechos y agravar situaciones de grave vulneración que padecen distintos grupos poblacionales.

Los sistemas de protección de derechos humanos internacionales y regionales han emprendido en los últimos años un trabajo para dar forma concreta y específica a indicadores que orienten a cumplir los estándares internacionales establecidos en declaraciones, convenciones y pactos sobre la diversidad de derechos civiles, políticos, económicos, culturales y de grupos sociales específicos —mujeres, migrantes, infancia, adultos mayores, pueblos indígenas, entre otros—. En el Cuadro I se enlistan algunos de estos indicadores (sin ser una lista exhaustiva, ya que en la concreción de políticas en diversas realidades, deben desarrollarse indicadores adecuados y constatables, de manera cuantitativa y/o cualitativa):

CUADRO I. INDICADORES RELACIONADOS CON LOS PRINCIPIOS
Y DIMENSIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Principios y dimensiones	Indicadores
Universalidad	Titularidad explícita de derechos y obligaciones, sin discrecionalidad.
Integralidad	Coordinación interinstitucional basada en el reconocimiento de los impactos del ejercicio/vulneración de un derecho en los demás derechos.
Exigibilidad	Mecanismos de queja, su difusión y atención.

Principios y dimensiones	Indicadores
Progresividad	Emplear el máximo de recursos disponible, elaborar planes para la ampliación constante de cobertura de políticas y programas.
Igualdad	Acciones afirmativas y lenguaje igualitario.
Disponibilidad	Suficiencia en la oferta de servicios para todos los sujetos titulares de derechos.
Accesibilidad	Eliminar barreras físicas, económicas, culturales que impidan o dificulten el acceso a políticas y programas para el ejercicio de derechos.
Aceptabilidad y adaptabilidad	Tomar en cuenta la identidad cultural de los sujetos titulares de derechos.
Calidad	Que los servicios tengan las características necesarias para cumplir con su función.
Participación	Favorecer el involucramiento de los titulares de derechos en las distintas fases de la hechura de políticas y programas.
Transparencia	Información oportuna y suficiente en relación con la política o programa.
Rendición de cuentas	Dar explicaciones sobre la forma en que se diseña e implementa la política o programa, reconocer las fallas, mecanismos para reparar las afectaciones de derechos.

Fuente: elaboración propia.

En este trabajo, se analizará el derecho a ser votado desde el enfoque de los derechos humanos, para revisar de manera cualitativa el cumplimiento de las dimensiones de disponibilidad y accesibilidad, y su impacto en el principio de progresividad.

LAS LIMITACIONES LEGALES A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

A título personal: lo que la reforma constitucional de 2012 garantizó, quedó acotado y limitado con la reforma electoral de 2014 al reglamentarse las candidaturas independientes en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y en las leyes electorales estatales. Al menos en dos aspec-

tos: la no participación de candidatos independientes en los cargos de elección popular por el principio de representación proporcional para conformar los órganos legislativos y la cantidad de apoyos ciudadanos que se exige que los aspirantes obtengan para poder registrarse como candidatos independientes.

A) LOS REQUISITOS DE LEY

La legislación secundaria impone una serie de requisitos que deben cumplir los ciudadanos que buscan registrarse como candidatos independientes. En la práctica, la obligatoriedad referente a la cantidad de apoyos ciudadanos que deben obtener los aspirantes a una candidatura independiente ha resultado el de mayor dificultad para su cumplimiento. En el artículo 371 de la ley se indica la cantidad de firmas que los aspirantes deben obtener y el periodo con que cuentan para lograrlo, estos requisitos aparecen en la Tabla i, mismos que se contrastan con los requerimientos de número mínimo de afiliados necesario para registrar un partido político nacional. En la Tabla ii se hace la misma comparación en el ámbito estatal (Nuevo León). Se hace esta comparación porque un partido político es la otra vía posible para registrar candidaturas, pero para ello primero debe obtener su registro reuniendo un número mínimo de militantes. La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece en el artículo 10, numeral 2, inciso b, que para registrar un partido político nacional se requiere:

...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, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; [...] bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Para registrar un partido político estatal, la misma ley señala en el artículo 10, numeral 2, inciso c, como requisito:

...contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito

Federal; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Los requisitos anteriores deberán cumplirse en el lapso de un año, contado a partir del mes de enero del año siguiente a la última elección presidencial o de gobernador —según se trate de un partido nacional o estatal— celebrada a enero del año anterior a la siguiente elección federal o estatal.

A continuación, se presentan las dos tablas antes mencionadas:

TABLA I. REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO NACIONAL Y PARA EL REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN ELECCIONES FEDERALES

	Requisito mínimo	Total de firmas/ apoyos ciudadanos/ respaldos ciudadanos	Plazo para cumplir el requisito
Nuevo partido político nacional	0.26 por ciento del padrón nacional última elección. Padrón: 87,244,921	226,837 Distribución mínima: 3,000 en 20 entidades; 300 en 200 distritos.	Un año
CI Presidente	1 por ciento de la Lista No- minal nacional 31 agosto año previo (LEGIPE 371) Lista Nominal: 86,659,234	866,593 Distribución mínima: 1 por ciento en 17 entidades	120 días
CI Senador	2 por ciento de la Lista Nomi- nal estatal 31 agosto año previo. Lista Nominal Nuevo León: 3,780,344	75,607 Distribución mínima: 1 por ciento en la mitad de distritos	90 días
CI Diputado Federal	2 por ciento de la Lista Nomi- nal Distrital 31 agosto previo Lista Nominal distrito XI Nue- vo León: 324,847	6,497 Distribución mínima: 1 por ciento en la mitad de secciones	60 días

Fuente: elaboración propia.

TABLA II. REQUISITOS PARA REGISTRAR PARTIDO POLÍTICO ESTATAL Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN ELECCIONES ESTATALES –NUEVO LEÓN*

	Requisito mínimo	Total de firmas/apoyos ciudadanos/respaldos ciudadanos	Plazo para cumplir el requisito
Nuevo partido político estatal	0.26 por ciento del padrón nacional última elección	9,257	Un año
	Padrón Nuevo León: 3,560,457	Distribución mínima: dos tercios de municipios	
CI Gobernador	2 por ciento de la Lista Nominal estatal 30 septiembre previo (Ley Estatal Electoral 203)	78,178	50 días
	Lista Nominal Nuevo León*: 3,908,919	Distribución mínima: 1 por ciento en 26 municipios	
CI Diputado local	1 por ciento de la Lista Nominal distrital 30 septiembre previo	1,329	40 días
	Lista Nominal distrito XIII Nuevo León: 132,984	Distribución mínima: 1 por ciento en la mitad de secciones	
CI Ayuntamiento	Porcentaje variado de la Lista Nominal municipal 30 septiembre previo	7,969	40 días
	Lista Nominal Guadalupe: 531, 294	Distribución mínima: 2 por ciento en la mitad de secciones	
	Requisito: 1.5 por ciento de la Lista Nominal en Guadalupe		

*Datos de 2015, cuando en Nuevo León se efectuaron elecciones de gobernador.
Fuente: elaboración propia.

Resulta evidente que hay más incentivos para la creación de partidos políticos que para el registro de candidaturas independientes. La mayor dificultad se

encuentra en el caso de la candidatura a la presidencia de la República pues la legislación actual ha vuelto inaccesible el ejercicio del derecho a ser candidato independiente para ese cargo. Resulta cuestionable que a quien aspira a contender por ese cargo se le exija la recabación de apoyos ciudadanos en poco más de la mitad de las entidades del país: 17 entidades. En el proceso de 2017-2018 se constató que el cumplimiento de dicho requisito legal sólo fue posible (en relación con las dos candidaturas existentes a través de esta vía) recurriendo a mecanismos ilegales; además, la revisión de cada firma recolectada es una tarea que requiere tiempo y atención por parte de la autoridad electoral.

En el ámbito local, en cambio, en los distritos locales y municipios, por ejemplo, en Nuevo León, el 75 por ciento de los aspirantes —93 de 125— consiguieron el total de firmas requeridas para registrarse ya sea como candidatos a alguna diputación local o algún ayuntamiento.

B) REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En 2012 se agregó al artículo 35 de la Constitución Federal el derecho de todo ciudadano a «poder ser votado para todos los cargos de elección popular», con lo que se retiró a los partidos políticos la exclusividad de participar con candidatos en los procesos electorales. Sin embargo, con la legislación secundaria aprobada en 2014, los candidatos independientes a diputados —federales y locales— y a senadores, solo pueden aspirar a ganar por el principio de mayoría relativa, pero no por representación proporcional, es decir, no tienen acceso a los cargos de representación proporcional; por el contrario, los candidatos de partido sí pueden ganar por mayoría una curul, o bien acceder a ella por el principio de representación proporcional. Por tanto, al voto de un elector por un candidato independiente a diputado o senador no se le reconoce el mismo valor y efecto que al voto de un elector por un candidato de partido. En México existe la figura conocida como voto simultáneo en las elecciones legislativas, al votar por una candidatura de mayoría ese sufragio tiene un efecto para determinar quién detenta la mayoría y, al mismo tiempo, definir el reparto de las curules de representación proporcional.

Por lo tanto, es necesario modificar la legislación para hacer posible que las candidaturas independientes que no ganen por mayoría una diputación o senaduría pero obtengan el umbral de votos que fije la ley, también participen

en la conformación de los órganos legislativos por la vía de la representación proporcional. En este sentido ya se han hecho propuestas en diferentes partes del país, algunas son las siguientes:

- Tomar a los candidatos independientes como un solo partido, su voto en conjunto es el umbral de votación a considerar en el reparto.⁵
- Que los candidatos independientes que así lo decidan, firmen un convenio con una plataforma común, para ser considerados en el reparto de las curules de representación proporcional.⁶ A diferencia del caso anterior, aquí se propone que haya una mínima coincidencia ideológica y/o programática entre los candidatos independientes. Este caso y el anterior se justifican porque de hecho la legislación hace un tratamiento de las candidaturas independientes en conjunto como si fueran un partido en el reparto de recursos públicos y tiempos en medios electrónicos, así como en el sorteo para participar en los debates.
- Que a cada candidato independiente se le trate como si fuera un partido unipersonal, por lo que presentan una lista que sólo contiene su nombre y obtiene en escanó si logra el umbral de votación requerido para el reparto de plurinominales. Un tratamiento similar se consideró en la conformación de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México, en lo referente a candidaturas independientes, de acuerdo al artículo séptimo transitorio del Decreto de reforma a la Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

Las fórmulas de reparto pueden ser tantas como sea la capacidad creativa de los legisladores mientras exista voluntad política de respetar el derecho ciudadano de poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Además, se estaría respetando el principio de igualdad del sufragio, de manera que el voto por un candidato independiente o por un candidato de partido pueda

5 Iniciativa presentada por el gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez, el 5 de septiembre de 2016 al Congreso de esa entidad. Expediente 10235/LXXIV. Disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/LXXIV-2016-EXP10235-GOBERNADOR%20INI%20DE%20REF%20DIVERSOS%20ART%20COSTITUCION%20POLITICA.pdf. Consultado el 28 de noviembre de 2018.

6 Iniciativa elaborada y presentada por Jorge Rodríguez y Jorge Espinoza, de la organización civil Wikipolítica, el 9 de mayo de 2017 al Congreso de Nuevo León. Expediente 10875/LXXIV. Disponible en http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/LXXIV-2017-EXP10875.pdf. Consultado el 28 de noviembre de 2018.

surtir los mismos efectos: coadyuvar a integrar el órgano legislativo tanto por la vía de mayoría como por la de representación proporcional.

MUCHAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, POCOS GANADORES: EL TRATO DESIGUAL EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

En el proceso electoral 2017-2018, Nuevo León fue la entidad donde se registró el mayor número de candidaturas independientes a cargos federales y locales, como lo muestra la Tabla iii:

TABLA III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
EN LOS PROCESOS ELECTORALES 2018 Y 2015

1 de julio 2018				
Cargo de elección	Registrados		Ganadores	
	Nacional	Nuevo León	Nuevo León	Otros estados
Presidencia	1	n/a	0	n/a
Senaduría (fórmulas)	7	1	0	0
Diputación federal (fórmulas)	37	10	0	0
Gubernatura	4	n/a	0	n/a
Diputación local (fórmulas)	229	40	0	0
Ayuntamiento (planillas)	419	53	5	18

1 de junio 2015				
Cargo de elección	Registrados		Ganadores	
	Nacional	Nuevo León	Nuevo León	Otros estados
Presidencia	n/a	n/a	n/a	n/a
Senaduría (fórmulas)	n/a	n/a	n/a	n/a
Diputación federal (fórmulas)	22	1	0	1
Gubernatura	3	1	1	0
Diputación local (fórmulas)	29	11	0	1
Ayuntamiento (planillas)	79	10	1	3

Fuente: elaboración propia con información de: tepjf. 2015. Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>. Consultado el 28 de noviembre de 2018; ine ¡Candidatas y candidatos, conóceles! 2018. Disponible en <https://candidaturas.ine.mx/>. Consultado el 28 de noviembre de 2018; Badillo, Diego y Zúñiga, Itzel. 2018. “Mala jornada para candidatos independientes”. En El Economista. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mala-jornada-para-candidatos-independientes-20180714-0001.html>. Consultado el 28 de noviembre de 2018; Corona, Salvador. 2018. “Candidatos independientes no alcanzaron la votación necesaria”. En El Economista. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Candidatos-independientes-no-alcanzaron-la-votacion-necesaria-20180702-0148.html>. Consultado el 28 de noviembre de 2018

En 2016 y 2017 se llevaron a cabo procesos electorales locales en algunas entidades federativas. En 2016 se registró un total de 308 candidaturas independientes, sólo nueve ganaron por mayoría a nivel municipal. En 2017 se registró un total de 270 candidatos independientes, sólo seis ganaron, tres de ellos un ayuntamiento y otros tres una regiduría —en Nayarit las regidurías son cargos de elección directa—.

En el conjunto de procesos electorales efectuados entre 2015 y 2018, solamente existe un caso en que un candidato independiente ganó una gubernatura, en Nuevo León, 2015, cuando ganó Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón. En los cargos del orden federal solamente un candidato ha ganado por la vía independiente, es el caso de Manuel Clouthier (diputación federal en Sinaloa, 2015). Ninguna senaduría ha sido ganada por los independientes. En los congresos locales, sólo Pedro Kumamoto en 2015 ha triunfado; en 2016 un inde-

pendiente logró integrarse a la Asamblea Constituyente de Ciudad de México por la vía proporcional —resto mayor—. En cambio, en el ámbito municipal, los triunfos han ido aumentando: 3 alcaldías en 2015; 9 en 2016; 3 en 2017 —y además tres regidurías—, y 18 en 2018.

Para entender el fenómeno a partir de que las candidaturas independientes parecen tener más oportunidades en el ámbito local, hay que considerar que deben enfrentar condiciones adversas relacionadas con el financiamiento, el acceso a medios de comunicación y las oportunidades de participar en debates.

A partir del proceso electoral 2017-2018, las candidaturas independientes pueden acceder a financiamiento privado hasta llegar al tope de gastos de campaña.⁷ Aunque, al mismo tiempo, impone como límite el 10 por ciento de recursos privados. Salvo el caso de Rodríguez Calderón en 2015 cuando ganó la gubernatura de Nuevo León, la mayoría de los candidatos independientes suelen tener limitadas fuentes privadas de recursos. Además, deben enfrentar la complejidad de la contabilidad financiera y la fiscalización sin un equipo profesional de apoyo permanente, como ocurre con los candidatos de partido.

Los candidatos independientes tienen también desigual oportunidad de exponer sus ideas de manera masiva por la limitación legal relacionada con el acceso a medios de comunicación, para lo cual son considerados en conjunto como partido político. Este mismo esquema de trato partidista a los candidatos sin partido se repite al sortear quién participará en los debates ya que, en el caso de candidaturas a diputaciones, sólo participa un candidato de cada partido, de igual forma sólo uno de todos los independientes, a pesar de no ser considerados en conjunto como partido político en la asignación de espacios. Ante esta falta de equidad, en Nuevo León, dos candidatos sin partido impugnaron el lineamiento emitido por el órgano electoral referente al sorteo de los participantes en el debate de candidatos al congreso local: Rocío Maybé Montalvo Adame, candidata del distrito 14, y Benito Torres Escalante, candidato del distrito 9, presentaron juicios de inconformidad ante el Tribunal Estatal Electoral —JI-107/2018 y JI-109/2018— para impugnar el sorteo mediante el cual sólo un candidato independiente participaría en el debate en supuesta representación de los demás. El Tribunal les concedió la razón y ordenó al

7 TESIS XXI/2015 y SUP-JDC 222/2018, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el ámbito local: el expediente con clave de identificación JI-087/2018, por parte del TEE de Nuevo León.

órgano electoral la realización de debates en los distritos de los agraviados con la participación de todos los contendientes.

CONCLUSIONES

Luego de esta revisión del ejercicio a ser votado de manera independiente de los partidos políticos, permite evidenciar que la cantidad de apoyos ciudadanos requeridos en los plazos establecidos imposibilita a cumplir con el requisito legal para poder registrarse como candidatos independientes; exponiéndolos a un plano de desigualdad con respecto a candidatos de partido. Además, la legislación secundaria no ha respetado de forma cabal el derecho de «poder ser votados para todos los cargos de elección popular», ya que en la práctica no tienen acceso a las diputaciones y senadurías de representación proporcional. Un caso excepcional fue la conformación de la Asamblea Constituyente de Ciudad de México, misma que les dio un tratamiento a las fórmulas de candidaturas independientes como si cada una fuera un partido político con derecho al reparto proporcional, de hecho, dicho mecanismo permitió en 2016 que un candidato independiente conformara la misma por la vía del resto mayor. Por tanto, sí es posible diseñar marcos legales que permitan a candidaturas independientes acceder a diputaciones y senadurías de representación proporcional.

En este trabajo se ha analizado la disponibilidad y acceso de un derecho fundamental: el derecho a ser votado sin el respaldo de un partido político. Se han expuesto las escasas oportunidades de ejercer efectivamente el poder público ganado por la vía electoral a través de las candidaturas independientes, razones por las cuales han tenido escaso margen para mostrar las cualidades o defectos de un gobierno o legislatura encabezado por ciudadanos emanados de esta figura. Dificilmente (con los antecedentes de Rodríguez Calderón y Kumamoto) pueden obtenerse conclusiones sobre los beneficios o riesgos de que candidatos independientes ganen cargos públicos a través de las elecciones. En el caso de los ayuntamientos, espacio donde más triunfos han logrado los independientes, hace falta emprender estudios sobre estos gobiernos municipales y comparar sus logros y fracasos con los de alcaldías ganadas por partidos políticos.

En próximas reformas electorales será necesario plantear alternativas encaminadas a hacer posible que esta figura permita el efectivo ejercicio de derechos para un mayor número de ciudadanos interesados en la política y en participar en asuntos públicos. No se trata solo de ser aspirantes, sino de lograr estar en la boleta y contender con equidad por un cargo público.

REFERENCIAS

- ALIANZA CÍVICA NUEVO LEÓN. 1998. Ponencia presentada por Alianza Cívica Nuevo León al Foro de consulta para la reforma de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León. No publicado.
- BADILLO, Diego y ZÚÑIGA, Itzel. 2018. “Mala jornada para candidatos independientes”. En *El Economista*. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mala-jornada-para-candidatos-independientes-20180714-0001.html>. Consultado el 28 de noviembre de 2018.
- COIDH. 2008. *Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf. Consultado el 28 de noviembre de 2018.
- CORONA, Salvador. 2018. “Candidatos independientes no alcanzaron la votación necesaria”. En *El Economista*. Disponible en <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Candidatos-independientes-no-alcanzaron-la-votacion-necesaria-20180702-0148.html>. Consultado el 28 de noviembre de 2018.
- INE. s/f. *¡Candidatas y candidatos, conóceles!* Disponible en <https://candidaturas.ine.mx/>. Consultado el 28 de noviembre de 2018.
- MEDELLÍN, Laura. 2008. “Las expectativas democráticas en el ascenso del PAN en Nuevo León”. En CIENFUEGOS, David y RODRÍGUEZ, Luis. *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual*, Monterrey. México: Fondo Editorial Jurídico: 251-274.
- OACNUDH. 2012. *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York y Ginebra. Disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Human_rights_indicators_sp.pdf. Consultado el 28 de noviembre de 2018.
- TEPJF. 2015. *Las candidaturas independientes en el proceso electoral 2014-2015*. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/content/las-candidaturas-independientes-en-el-proceso-electoral-2014-2015>. Consultado el 28 de noviembre de 2018.