



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

**Facultad de Derecho**

**Posgrado en Derecho**

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 2006205 del 13 de junio de 2006

---

**“LA INEQUIDAD ESTRUCTURAL DE LAS CANDIDATURAS  
INDEPENDIENTES EN MÉXICO Y SU OPTIMIZACIÓN A LA LUZ  
DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA”**

Tesina que para obtener el grado de

**Maestro en Ciencias Jurídicas**

Presenta

**José María Alcocer Alcocer**

Director de Tesina: Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos

Ciudad de México

2019

## ÍNDICE

1. <a href="#">Introducción</a> .....	3
2. <a href="#">Desarrollo histórico de las candidaturas independientes en México</a> .....	11
3. <a href="#">La regulación actual de las candidaturas independientes</a> .....	29
4. <a href="#">El principio de equidad en la contienda, su finalidad constitucional y su importancia</a> .....	36
5. <a href="#">La posición inequitativa de los candidatos independientes frente a los partidistas</a> .....	50
A) <a href="#">Requisitos excesivos para la demostración de representatividad</a> .....	61
B) <a href="#">Desigualdad en el régimen de financiamiento público y privado</a> .....	84
C) <a href="#">Ineficacia del esquema de distribución de tiempos en radio y TV</a> .....	97
D) <a href="#">Prohibición de acceder a cargos legislativos vía representación proporcional</a> .....	105
E) <a href="#">Limitación inequitativa del derecho de acceso a la justicia</a> .....	111
6. <a href="#">Propuesta de reforma constitucional para optimizar las candidaturas independientes</a> .....	118
7. <a href="#">Conclusiones generales</a> .....	122
8. <a href="#">Bibliografía</a> .....	127

## **1. Introducción**

En ocasiones, las disposiciones normativas que pretenden regular y materializar ciertas figuras jurídicas no satisfacen otros postulados esenciales que forman parte del mismo entramado constitucional, los cuales resultan indispensables para su funcionamiento óptimo, por lo que dichas normas terminan por restarle aplicabilidad o realidad jurídica a la propia institución que pretendían instaurar; tal parece que ese es el caso de las candidaturas independientes en México y la inequidad en la contienda electoral que genera la aplicación de su regulación específica.

Por ello, en aras de contribuir a optimizar el funcionamiento de las candidaturas independientes en México, así como maximizar el goce y ejercicio de los derechos fundamentales que subyacen a éstas, el presente trabajo se enfocará en hacer un análisis de la normativa aplicable a ese tipo de candidaturas y, derivado de éste, se identificarán las deficiencias en la estructura y aplicación del marco jurídico vigente, generadoras de condiciones de desventaja en perjuicio de los candidatos independientes frente a los candidatos partidistas, ello en detrimento de: (i) los derechos de participación política de los candidatos independientes -sugrafio pasivo y sus vertientes-, (ii) el derecho del electorado de contar con una pluralidad de ofertas políticas de calidad -sufragio activo- y (iii) el principio rector de equidad en la contienda, contemplado a nivel constitucional.

Adicionalmente y de manera paralela, para estar en condiciones de proponer ciertas modificaciones normativas (a nivel constitucional) y/p pautas interpretativas que remedien tales desperfectos, satisfagan en mayor grado el principio de equidad en la contienda y, en esa medida, maximicen los derechos político-electorales de los candidatos independientes, se analizarán los múltiples criterios interpretativos sustentados por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir sentencia en diversos casos vinculados con dicha figura político-electoral y su aplicación en la realidad electoral de los últimos años, en

virtud de que éstos suelen contener pautas orientadores para que el poder reformador de la constitución perfeccione los mecanismos de participación política.

En ese sentido, se enfatiza que la pretensión de mejora, evolución u optimización de las candidaturas independientes no sólo se basará en modificaciones al texto constitucional, ya que dependerá en buena medida de los ejercicios hermenéuticos que los distintos operadores jurídicos (en especial los consejeros y magistrados electorales) realicen de las normas constitucionales vinculadas con dicha figura, pues tal como lo considera Salvador O. Nava Gomar, *“la aplicación de la Constitución es imposible sin una previa y correcta interpretación, de ahí que la hermenéutica constitucional active, evolucione y perfeccione a la Carta Magna, pues viene a ser finalmente la tarea interpretativa de la Carta la que logre haciendo las veces de puente- que se unan la idea que abraza el viejo ideal democrático con la aplicabilidad sin miramientos de toda norma dentro del Estado de Derecho”*.<sup>1</sup>

Lo anterior en virtud de que, como se verá en el desarrollo del presente trabajo, la tarea de garantizar condiciones de competencia equitativa para los candidatos independientes resulta de la mayor trascendencia para la profundización y fortalecimiento del sistema democrático en México, ya que ese tipo de candidaturas representan formas de participación ciudadana que ayudan al mejor desarrollo de la vida política-democrática del país y fomentan mayor acercamiento a la sociedad, por lo que pueden tener una opinión pública mejor informada de los problemas que dañan a círculos social específicos.<sup>2</sup>

Por lo que se coincide con Pedro Salazar Ugarte en cuanto a la importancia que revisten hoy en día las candidaturas independientes, en el sentido de que *“dar la posibilidad a los ciudadanos de sufragar no sólo por partidos políticos, sino*

---

<sup>1</sup> Nava Gomar, Salvador O., *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, 1a ed., Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa, 2003, colección estudios constitucionales, p. 24

<sup>2</sup> Campos Gonzalo, Santiago, op. cit. p.76

*también por personas individuales, es hoy más que nunca una necesidad en México, pues la ciudadanía cada vez se ha alejado más de las urnas”.*<sup>3</sup>

Ello significa que las candidaturas independientes<sup>4</sup>, entendidas como aquellas en las que un ciudadano se postula ante el electorado para contender por un cargo electivo sin la intermediación de un partido político, representan una alternativa viable (tanto para quienes deseen postularse como para la ciudadanía votante) frente al sistema tradicional y hegemónico partidista que imperó durante el siglo pasado y comienzos de éste en México, en la medida en que representan intereses sociales distintos a los tutelados por quienes emanan de filas partidistas, sin embargo, su valor esencial reside, sobretodo, en que ofrecen una solución parcial pero asequible a la crisis de representación popular que se vive en México.

La brecha existente entre representantes y representados aumenta cada día más y genera un problema de identidad política que resiente el electorado mexicano, pues éste no se siente debidamente representado, e incluso existen ciertos sectores de la sociedad que carecen por completo de representación popular en los órganos gubernamentales cuya tarea es la toma de decisiones públicas en beneficio, teóricamente, de la ciudadanía a la que representan. Ello ha perjudicado la credibilidad de los partidos políticos y, en vía de consecuencia, ha provocado mella en la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral mexicano.

Así lo demuestran múltiples encuestas o muestreos a nivel nacional aplicados por empresas que cumplen los requisitos técnicos exigidos por la autoridad electoral en 2018 -con motivo de las elecciones federales y locales que tuvieron lugar en

---

<sup>3</sup> Salazar Ugarte, Pedro et.al., Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones, 9a ed., coedición de Cámara de Diputados, LXIII legislatura, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral y Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. VIII, p. 196

<sup>4</sup> Para Córdova Vianello, las candidaturas independientes son aquellas que posibilitan el ejercicio del derecho de los ciudadanos de presentar su postulación a un cargo de elección popular de manera desvinculada de los partidos políticos, quienes tradicionalmente detentan esa prerrogativa. Campos Gonzalo, Santiago, “Las candidaturas independientes en México”, Revista de Derecho del Estado-Universidad Externado de Colombia Bogotá, Bogotá, 2014, núm.33., julio-diciembre, p.76

México-, en los que se les preguntó a los ciudadanos mexicanos con qué partido político se sienten más identificados, a lo que en muchos casos, la mayoría de los encuestados respondió que con ninguno de los institutos políticos existentes en México, indicadores que reflejan una crisis de identidad partidista en el país.

Los resultados publicados por “Consulta Mitofsky” muestran que el 40.9% de los ciudadanos afirmó no sentirse identificado con ninguno de los partidos políticos existentes (el partido que más porcentaje obtuvo fue MORENA fue 27.7%)<sup>5</sup>. En la misma tónica, “Conteo” publicó que el 25% de los entrevistados contestó “ninguno” ante la pregunta de identidad partidista (MORENA con 24% fue el partido con mayor porcentaje)<sup>6</sup>, al igual que en la realizada por “Parametría”, en la que el 22% de los ciudadanos aseveró no sentirse identificado con ningún partido político (sólo el PAN obtuvo mayor porcentaje, con apenas el 23%).<sup>7</sup>

Igualmente, las cifras publicadas por Latinobarómetro en su informe de 2018 demuestran que en la ciudadanía mexicana impera una insatisfacción en torno a la democracia que desemboca en una crisis de representación política, pues solamente el 16% de los encuestados afirmó sentirse satisfecho con el funcionamiento de la democracia en el país, cuya piedra angular es el sistema de partidos políticos y alrededor del cual está construida la normativa electoral mexicana. Asimismo, en el mismo informe se publicó que ante la pregunta expresa “¿para quién se gobierna?”, el 88% de los mexicanos entrevistados respondió que “para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, y únicamente el

---

<sup>5</sup> Fuente: *Tendencias electorales, febrero de 2018, Encuesta en viviendas de la CDMX realizada para el periódico “El Economista”,* disponible en [file:///Users/mac/Downloads/Tendencias\\_electorales\\_CDMX\\_Feb\\_18.pdf](file:///Users/mac/Downloads/Tendencias_electorales_CDMX_Feb_18.pdf)

<sup>6</sup> Fuente: *Encuesta sobre las preferencias ciudadanas para la próxima elección de Presidente de la República, Marzo de 2018,* disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95258/2-Estudio-Conteo-resultados-2-7marzo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

<sup>7</sup> Fuente: *Encuesta Nacional en vivienda, abril de 2018,* disponible en [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5040](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5040)

18% de éstos aprobó la gestión del gobierno en turno (emanado de filas partidistas).<sup>8</sup>

Ello también puede constatarse al observar los porcentajes de participación ciudadana en las elecciones intermedias en México (comicios en los que no se elige presidente de la república), en las que desde 1997 no se alcanza una participación mayor al 47% de la lista nominal de electores, lo que significa que menos de la mitad de los ciudadanos que podrían votar, efectivamente acuden a ejercer su derecho fundamental<sup>9</sup>.

Aunado a ello, la encuesta sobre confianza en las instituciones llevada a cabo por “Consulta Mitofsky” en octubre de 2018 arroja que los partidos políticos son los peores calificados de entre 18 opciones con un promedio de 5.1 -muy baja confianza, pues la escala de calificación del 0 al 10-, circunstancias que muestran que en México no existe la afluencia democrática proporcional a los esfuerzos de las autoridades electorales, quizá debido a la desconfianza en los institutos políticos, que han sido considerados los principales vehículos para consolidar la democracia en el país.<sup>10</sup>

Así, si se parte de la base de que uno de los postulados medulares de la democracia representativa es garantizar el acceso de los ciudadanos a los puestos públicos (en contraposición a las autocracias), debe aceptarse que el ejercicio adecuado y eficaz de los derechos de índole político-electoral representa una condición *sine qua non* para hacer posible el ideal democrático, pues tal como lo expresó Eduardo García de Enterría, la mencionada forma de gobierno conlleva el derecho a la participación en la formación de la voluntad general, prerrogativa

---

<sup>8</sup> Fuente: *Corporación Latinobarómetro, Informe 2018*, disponible en file:///Users/mac/Downloads/INFORME\_2018\_LATINOBAROMETRO.pdf

<sup>9</sup> Fuente: *Estudio Comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012, 2015*, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral, 2017, disponible en [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC\\_Comparativo\\_VF.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC_Comparativo_VF.pdf)

<sup>10</sup> Fuente: *México, confianza en instituciones 2018, Encuesta Nacional en Vivienda*, octubre de 2018, disponible en file:///Users/mac/Downloads/2018\_Mitofsky\_ConfianzaInstituciones.pdf

que no se entiende sin la existencia de un procedimiento de designación de gobernantes<sup>11</sup>.

Cada Estado Constitucional, en ejercicio de su soberanía y autodeterminación jurídico-política y al momento de confeccionar sus respectivas normas fundamentales, adopta los esquemas de participación electoral que considere convenientes para hacer posible la forma de gobierno democrática. En el caso de México, a lo largo de su historia jurídica independiente (la cual se sintetizará en el siguiente capítulo), tales esquemas han oscilado entre sistemas monopólicos a favor de partidos políticos y duales o mixtos en los que se permiten las candidaturas sin partido, circunstancia que, naturalmente, impacta en las particularidades de la regulación establecida en las leyes electorales aplicables.

En el caso de México, de acuerdo con el diseño electoral que rige en la actualidad y a la luz de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1; 35 fracción II; 41 fracción III, apartado A inciso e) y apartado B inciso c), así como 116 fracción IV, incisos k) y p), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible concluir que existen dos formas de expresión del derecho político-electoral al sufragio pasivo: los candidaturas partidistas y, a partir de la reforma constitucional publicada en 2012, las candidaturas independientes.

Al respecto debe señalarse que, en opinión de Daniel Zovatto, son múltiples los factores que propiciaron la reintroducción en latinoamérica de las candidaturas independientes como una posible alternativa o contrapeso a las postulaciones partidistas que representan el “Estado de Partidos” dominante hasta la fecha<sup>12</sup>:

- La caída en la credibilidad democrática de los partidos políticos.

---

<sup>11</sup> García De Enterría, Eduardo, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 6ª. ed., Navarra, Thomson Civitas, 2009, p.82

<sup>12</sup> Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional Comparada, 1ª ed., 2a reimp., Distrito Federal, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, Serie Doctrina Jurídica, núm. 316, pp.137-138

- El deterioro en su función esencial de representación.
- El surgimiento de Movimientos Sociales en contra de los gobiernos emanados de filas partidistas.
- La aparición de liderazgos ajenos a los partidos políticos.

Ello refleja que el resurgimiento de las candidaturas ciudadanas como modalidad del derecho a ser votado obedeció, primordialmente, a los problemas que en ocasiones acarrea la partidización excesiva de las empresas económicas, sociales y culturales en determinados países de latinoamérica<sup>13</sup>, por lo que éstas emergen como una de tantas posibles soluciones a un problema estructural: la inadecuada o falta de representación de los intereses de algunos sectores o grupos integrantes de determinada sociedad.

Esto es, las candidaturas independientes deben ser vistas como una respuesta democrática a la crisis de representación política que resiente una parte de la sociedad, pues constituyen un instrumento de empoderamiento de los ciudadanos para que ejerzan diversos derechos político-electorales.<sup>14</sup> Por el contrario, tal como lo considera Tobías García Tovar, *“los partidos políticos no pueden ser los únicos protagonistas en la circulación de las élites, deben existir vías legales y legítimas que permitan al ciudadano medio intervenir de manera independiente en la toma de decisiones y el ejercicio de posiciones políticas. Los individuos y los grupos sociales reclaman espacios y respuestas”*.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Aragón, Manuel, “Derecho de sufragio: principio y función” en Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco José de Jesús y Thompson (comps), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., Distrito Federal, Fondo de Cultura Económico, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, P.168

<sup>14</sup> Chambliss, William J., “Making Law, The State, The Law, and structural contradictions”, *Political Psychology Review*, Indiana University Press, 1997, Vol. 18, No.2, p.508

<sup>15</sup> García Tovar, Tobías, *Candidaturas comunes e independientes*, Distrito Federal, Instituto Federal Electoral, 1995, p.131, citado por De la Peza, José Luis, “Candidaturas Independientes” en Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, Orozco José de Jesús y Thompson (comps), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., Distrito Federal, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, P.617

Independientemente de su justificación teórica, lo cierto es que los actuales estándares internacionales en materia electoral exigen que, una vez elegido un sistema en particular por el poder reformador de la Constitución, las autoridades del Estado en cuestión adquieren la obligación de garantizar los derechos político-electorales cuyo ejercicio esté involucrado. Es por ello que en México, a partir de la reforma constitucional en materia electoral publicada en 2012, mediante la cual se incorporó la posibilidad de que los ciudadanos se registren como candidatos de manera independiente (desvinculados de la postulación partidista), la materialización de las candidaturas independientes se ha convertido en un reto a cumplir a cargo de las autoridades electorales del país.

En esa lógica democratizadora, resulta fundamental que la normativa aplicable a las candidaturas independientes se diseñe y aplique de forma tal que las torne competitivas en relación con las postulaciones que realizan los partidos políticos, ello con la finalidad de que los ciudadanos que se decanten por contender de forma independiente tengan oportunidades reales de acceder a los cargos electivos como resultado de la expresión de la voluntad ciudadana, ideal que está estrechamente vinculado con el principio constitucional de equidad en la contienda, ya que su realización supone el establecimiento de condiciones equitativas en la competencia electoral.

A continuación y para estar en condiciones de comprender el estado actual de las candidaturas ciudadanas en México, es pertinente reseñar un breve contexto histórico sobre la evolución jurídica -desde la perspectiva legislativa y judicial- de la que dicha figura ha sido objeto a través del tiempo.

Para efectos del presente estudio, el sistema de referencias que se empleará atiende a los Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## **2. Desarrollo histórico de las candidaturas independientes en México**

Las candidaturas ciudadanas no estaban explícitamente permitidas o reguladas a detalle en los diversos textos constitucionales que rigieron durante el convulso siglo XIX en México, sin embargo, tampoco estaban prohibidas por la misma normativa, al no contemplarse la facultad de postular candidatos como una función exclusiva de los partidos políticos.<sup>16</sup>

Dicha circunstancia propició la postulación de múltiples personajes a la presidencia de la república, como por ejemplo, el famoso “candidato perpetuo” Nicolás Zúñiga y Miranda, quien se postuló como candidato independiente para contender contra Porfirio Díaz en, al menos, cinco ocasiones<sup>17</sup>, circunstancia que da cuenta de la posibilidad real de registrarse como candidatos a cargos de elección popular, sin la intermediación de un instituto político, que tenían en ese entonces los ciudadanos mexicanos, siempre que cumplieran con los requisitos de elegibilidad indicados por la constitución en turno.

Como todo conflicto armado, la revolución mexicana trajo consigo cambios importantes tanto en materia política, como en materia electoral, pues quienes generaron la inercia ideológica que derrocó al porfiriato sabían que el nuevo régimen a construirse debía cimentarse en instituciones normativas sólidas y apartadas de los viejos vicios reeleccionistas legados por el periodo dictatorial vivido en México, por lo que a pesar de las nuevas efervescencias políticas acontecidas de 1910 a 1917, los breves gobiernos postrevolucionarios prestaron especial atención en confeccionar leyes electorales más claras, robustas y tendientes a garantizar un genuino régimen democrático en el país.

---

<sup>16</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, 1ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2010, p.149

<sup>17</sup> Camal-Cheluja, Tania Libertad, *Los retos de la alternancia partidista y la Administración Pública*, 1ª ed., Chetumal, División de Ciencias Políticas y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo, 2013, p. 84

Así, en diciembre de 1911, bajo el gobierno del presidente Francisco I. Madero se publicó una ley electoral en cuyo artículo 68 se reconoció expresamente la posibilidad de contender por cargos públicos sin la necesidad de pertenecer a un partido político. En la actualidad, gracias a la sofisticación de las instituciones jurídicas electorales, esa definición también aplica a las llamadas candidaturas externas (postulación que hace un partido político de un ciudadano que no milita en éste), sin embargo, los hechos históricos corroboran que el sentido de tal disposición hacía referencia a las hoy llamadas candidaturas independientes<sup>18</sup>.

En ese mismo sentido y como consecuencia del establecimiento de los diversos gobiernos temporales derivados de las sucesivas guerrillas intestinas que asolaron a México durante el periodo revolucionario (entre ellos, los encabezados por el General Victoriano Huerta y Venustiano Carranza), se expidieron otras leyes federales electorales en 1916 y 1918, en las que también se contempló expresamente a las candidaturas independientes como una alternativa electoral a la postulación partidista, siempre que los ciudadanos en cuestión acreditaran cierta representatividad entre el electorado al cual pretendían representar.<sup>19</sup>

Lo anterior evidencia que la idea de permitir la postulación de ciudadanos ajenos a los partidos políticos no nació en México a raíz de las denuncias y reclamos suscitados a comienzos del siglo XXI, como suele creerse, sino más bien lo que se pretende en la actualidad es reconstruir o volver a reconocer el alcance de una de las dimensiones del derecho político-electoral al sufragio pasivo, ello con motivo del hartazgo de la ciudadanía provocado por los gobiernos emanados de los diversos partidos políticos existentes.

---

<sup>18</sup> Fernández Ruiz, Jorge, "Comentarios a la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911", *Revista de Derecho Estasiológico Ideología y Militancia*, Distrito Federal, Año 1, 2013, Núm. 1, enero-junio 2013, p. 345

<sup>19</sup> Becerra, Pablo, "Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana", en Gilas, Karolina y Medina Torres, Eduardo (eds.), *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*, Distrito Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Electoral de Morelos, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 99-229

Décadas después, en 1946 -en pleno apogeo hegemónico del Partido Revolucionario Institucional y como antesala de la coloquialmente denominada “partidocracia”- el entonces presidente Manuel Ávila Camacho presentó una iniciativa de ley, misma que a la postre fue aprobada en sus términos, en cuyo artículo 60 se estableció que el derecho de postular candidatos era exclusivo de los partidos políticos.<sup>20</sup>

Posteriormente, en 2001, una vez instaurada a nivel constitucional la justicia electoral y encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior de dicho órgano jurisdiccional se pronunció respecto de la viabilidad de que un ciudadano contendiera por un cargo electivo de manera independiente (Gubernatura del Estado de Michoacán), resolución en la que se confirmó la negativa de registro de un candidato sin partido, al estimar que resultaba conforme a la Constitución General negar postulaciones de esa índole con base en las disposiciones legales expresas, en las que se disponía que la solicitud de registrar candidaturas sólo podía ser presentada por los partidos políticos.<sup>21</sup>

En la misma tónica desestimadora de la juridicidad de las candidaturas independientes en México, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo en 2005 que los argumentos esgrimidos en contra de la negativa del registro de candidatos independientes debían calificarse de inoperantes, en virtud de que la pretensión de quienes querían postularse por la vía independiente sólo podría satisfacerse mediante la inaplicación de preceptos legales en materia electoral, facultad con la que no contaba el mencionado tribunal de acuerdo con la Constitución General (actualmente, el sexto párrafo del artículo

---

<sup>20</sup> Baez Silva, Carlos y Tello Mendoza, Martha Alejandra, “El Fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, enero-junio de 2017, núm.11, p.238

<sup>21</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública del 25 de octubre de 2001, en el expediente SUP-JDC-37/2001

99 constitucional autoriza al Tribunal Electoral a llevar a cabo la inaplicación de normas que resulten contrarias al orden constitucional).

Al respecto, debe destacarse que esa decisión judicial se basó en una tesis jurisprudencial sustentada en el 2002 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se consideró que el Tribunal Electoral Federal no estaba facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de la propia Suprema Corte, y de hacerlo, ello equivaldría a una vulneración directa de lo previsto por el artículo 105 constitucional (naturalmente, ese criterio relevante quedó sin efectos por virtud de la reforma al señalado artículo 99 constitucional).<sup>22</sup>

Meses después, en octubre de 2005, Jorge Castañeda Gutman denunció al Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por haber negado su registro como candidato independiente a la presidencia de la república, controversia internacional que daría lugar a uno de los casos paradigmáticos que, pese a no resultar en una condena al Estado mexicano por violar los derechos de participación política, a la postre orientaría y guiaría al poder reformador de la constitución a realizar las modificaciones normativas que posibilitaron las candidaturas ciudadanas en México.

Castañeda Gutman solicitó su registro en marzo de 2004 ante el otrora Instituto Federal Electoral, autoridad que lo consideró improcedente al no contar con el auspicio de un partido político exigido por el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues el derecho a registrar candidatos era exclusivamente para los partidos políticos.

Inconforme, dicho ciudadano promovió un amparo indirecto en contra de la determinación adoptada por la autoridad electoral administrativa (en el que planteó

---

<sup>22</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 19 de mayo de 2005, en el expediente SUP-JDC-133/2005

la inconstitucionalidad de las normas aplicables del entonces vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), medio de impugnación que fue desechado por el juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, al considerar que carecía de competencia para conocer de la *litis* planteada, por constituir materia electoral.

Esa resolución fue combatida mediante la interposición de un recurso de revisión, mismo que fue atraído y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de confirmar la improcedencia del medio de defensa con base en que se pretendía combatir la presunta violación de derechos políticos derivada de la inconstitucionalidad de normas electorales, por lo que la vía idónea, consideró el pleno del mencionado tribunal, era la acción de inconstitucionalidad<sup>23</sup>, dada la ineficacia o inaccesibilidad de la que en ese entonces adolecían los medios de defensa contemplados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.<sup>24</sup>

Ante tal escenario y al considerar vulnerado el núcleo esencial de sus derechos fundamentales de participación política, el ciudadano de referencia acudió a instancias internacionales, en específico al sistema regional de protección de Derechos Humanos del que México forma parte, cuyos principales organismos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cabe precisar que las medidas provisionales solicitadas (permitir a Jorge Castañeda Gutman registrarse como candidato independiente, en tanto la Corte Interamericana estudiaba el apego o no de la normativa electoral mexicana a los estándares fijados en el Pacto de San José) fueron inicialmente

---

<sup>23</sup> Pelayo Möller, Carlos María y Vázquez Camacho, Santiago J., "El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Distrito Federal, 2009, Volumen IX, p.793

<sup>24</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, "La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado de México" en Carpizo Jorge y Arriaga Carol B. (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, 1ª ed., Distrito Federal, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, núm. 523, p.119.

concedidas por la Comisión pero denegadas posteriormente por la Corte, ya que su concesión implicaba resolver el fondo del asunto.<sup>25</sup>

En 2007, de manera previa a que las mencionadas instancias supranacionales emitieran un pronunciamiento final en torno al asunto, así como al grado de cumplimiento por parte del Estado mexicano de los artículos 23 -derechos políticos- y 25 -protección judicial- de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos, se aprobó y publicó una reforma a los artículos 41 y 116 constitucionales mediante la cual, entre otras muchas cuestiones, se cerró de tajo la posibilidad a los candidatos independientes, pues se estableció en la norma fundamental, de manera explícita, que el derecho de postular candidaturas en México, tanto a nivel federal como local, era exclusivo de los partidos políticos que contaran con registro o acreditación.<sup>26</sup>

Pese a la reforma constitucional en material electoral referida en el párrafo que antecede, que propició la consecuente expedición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales cuyo contenido se ajustara a las modificaciones y adiciones constitucionales, diversos partidos políticos nacionales promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que alegaron la invalidez de las normas contenidas en dicho ordenamiento legal, destinadas a excluir las candidaturas independientes a través del establecimiento de un monopolio partidista en la postulación de candidaturas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundados los conceptos de invalidez planteados, sobre la base de que, a la luz de una interpretación sistemática, funcional y armónica de los valores constitucionales contenidos en la fracción II del artículo 35, en relación con las bases previstas en el artículo 41, ambos de la Constitución General, era posible concluir que la regla legal que establecía el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de

---

<sup>25</sup> Sentencia emitida por el pleno de la SCJN en sesión pública celebrada el 7 de abril de 2009 en la acción de inconstitucionalidad 61/2008

<sup>26</sup> *Idem.*

candidatos a cargos de elección popular (que implicaba que los ciudadanos no estaban en aptitud de postularse por sí mismos), tenía como una de sus finalidades primordiales proteger el proceso electoral, la propia representación política y robustecer el sistema constitucional de partidos políticos, por lo que tal disposición no limitaba en forma alguna el derecho al sufragio pasivo, sino que simplemente lo armonizaba con la función esencial encomendada por la Constitución a los partidos políticos.<sup>27</sup>

Lo anterior, de acuerdo con lo expuesto por la Suprema Corte en la sentencia de mérito, podía constatarse a partir de la intención del Poder Constituyente Permanente de no establecer ningún lineamiento normativo dirigido a los legisladores ordinarios que funcionara como base constitucional para que éstos configurasen a nivel legal tales candidaturas, así como la forma en que éstas participarían de importantes prerrogativas como los tiempos en medios masivos de comunicación o el financiamiento privado y/o público, de lo que concluyó que el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos y condiciones, estaba plena y debidamente garantizado.<sup>28</sup>

Al respecto, debe enfatizarse que Castañeda Gutman no promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano -medio de defensa que hoy resultaría la vía procedente para reclamar esa clase de violaciones constitucionales-, en virtud de que, en ese entonces, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no contaba con facultades suficientes para llevar a cabo un control concreto de la constitucionalidad (inaplicación de normas contrarias a las preceptos de la norma fundamental), por ende, si la pretensión planteada por el mencionado ciudadano implicaba el estudio de constitucionalidad y la eventual inaplicación de las normas que impedían el

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> *Idem.*

registro de candidaturas independientes, dicho medio impugnativo hubiese resultado inatendible.<sup>29</sup>

Finalmente, después de haber turnado el fondo del asunto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en marzo de 2007 y celebrar la correspondiente audiencia pública en febrero de 2008, el 6 de agosto ese año la Corte supranacional de referencia emitió un fallo parcialmente condenatorio en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, resolución en la que se consideró, en esencia, lo siguiente:

- El marco jurídico adjetivo de México no proveía a los ciudadanos de un recurso judicial que permitiera a Castañeda Gutman entablar una defensa adecuada, ya que no existía un medio de defensa efectivo (útil para lograr el propósito para el que fue concebido) a través del cual dicho ciudadano pudiera alegar la inconstitucionalidad de la regla que prohibía su postulación como candidato sin partido. Consecuentemente, se estimó que el Estado Mexicano vulneró en su perjuicio el artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos -protección judicial-.
  
- Como lo ha establecido anteriormente la Corte, la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Sin embargo, la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional que demanda el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforma la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana, ya que conforme a lo establecido en el artículo 29.a *in fine* de dicho tratado, ninguna norma de la

---

<sup>29</sup> cf. vid. COIDH, caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 6 de agosto de 2008, fondo reparaciones y costas, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf), párrs. 28 y 29

Convención puede ser interpretada en sentido de limitar los derechos en mayor medida que la prevista en ella.<sup>30</sup>

- Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre los Derechos Humanos. Por ende, el Estado Mexicano no resultó responsable por la violación del citado artículo (derechos políticos).
- Pese a no haber condenado al Estado Mexicano por lesionar los derechos político-electorales de Castañeda Gutman, la Corte interamericana razonó que las candidaturas independientes pueden regularse de manera que faciliten y amplíen el acceso al derecho a ser votado, pero también puede ocurrir que para inscribir candidaturas independientes se establezcan requisitos mayores que los establecidos para nominar a un candidato por un partido político. El sólo hecho de permitir candidaturas independientes no significa que se trate del medio menos restrictivo para regular el derecho a ser votado, por lo que lo esencial es que cualquiera de los dos sistemas que sea elegido haga accesible y garantice el derecho y la oportunidad a ser votado en condiciones de igualdad.<sup>31</sup>

De tales razonamientos se advierte que si bien la Corte Interamericana no estimó inconvencional el hecho de que en la normativa electoral mexicana no estuvieran expresamente permitidas las candidaturas independientes (el derecho a la participación política estaba garantizado por la función de intermediarios desplegada por los partidos políticos), lo importante es que los sistemas o esquemas adoptados por los Estados parte garanticen el ejercicio, en condiciones

---

<sup>30</sup> Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, 1969, consultada el 28 de agosto de 2018, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

<sup>31</sup> *Ibidem*, párrs.174, 200 y 201

de igualdad o equidad, de los derechos políticos contemplados en sus respectivos marcos jurídicos, así como que se asegure la justiciabilidad eficaz de los mismos, consideraciones que constituyen una guía para comprender la forma en que deben entenderse e implementarse las candidaturas ciudadanas en México una vez positivizadas.

Dicha determinación internacional propició que algunas entidades federativas - entre ellas, Coahuila-, en su afán por maximizar en la mayor medida posible el derecho al sufragio pasivo, incorporaran en sus constituciones locales la figura de las candidaturas independientes. Naturalmente, la inclusión de tales disposiciones normativas dio lugar a la promoción de diversas acciones de inconstitucionalidad encaminadas a controvertir su regularidad constitucional y convencional.

En las sentencias recaídas a tales medios de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el criterio construido al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008, pues estimó que al preverse de forma expresa el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidaturas, no existe base constitucional de la que se desprenda la posibilidad de que el legislador local reglamente las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidistas, entonces era inconcuso que los preceptos combatidos resultaban inconstitucionales, por lo que se invalidaron las porciones normativas atinentes de la Constitución del Estado de Coahuila.<sup>32</sup>

Esa dinámica de búsqueda de espacios públicos por parte de quienes impulsaron las candidaturas ciudadanas arrojó el intento de Manuel Clouthier de registrarse como candidato independiente para la elección presidencial de 2012, solicitud de registro que fue nuevamente negada en su momento por el entonces Instituto Federal Electoral, sobre la base de que dicha forma de ejercer el sufragio pasivo

---

<sup>32</sup> Sentencia definitiva emitida por el pleno de la SCJN en sesión pública celebrada el 25 de octubre de 2010, en la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas

aún no había sido incluida por el poder reformador de la constitución y, en consecuencia, tampoco existía desarrollo legislativo que la reglamentara.

La decisión se judicializó y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la denegación del registro como candidato independiente del ciudadano aludido, al emitir resolución en los juicios ciudadanos SUP-JDC-612/2012 y acumulados, en los que se consideró, medularmente, lo siguiente:

- El régimen electoral mexicano se basaba en un sistema de partidos políticos, el cual, si bien no prohibía las candidaturas independientes, tampoco las preveía ni regulaba sus pormenores.
- La reforma constitucional publicada en junio de 2011, en que se instituyó la prevalencia de los derechos humanos (incluidos los político-electorales), no implicaba la derogación de nuestro sistema electoral, ni de los principios que lo rigen.
- El Estado mexicano estaba facultado para imponer modalidades al ejercicio del derecho a ser votado, como lo es el establecimiento de un régimen basado exclusivamente en un sistema de partidos políticos, entendidos como las entidades de interés público cuya principal función es posibilitar el acceso al ejercicio del poder público.<sup>33</sup>

De la síntesis los asuntos precisados se advierte un factor evidente y común, consistente en que si bien no estaban prohibidas las candidaturas independientes en México, lo cierto era que el marco jurídico vigente, al momento de fallar dichos asuntos, no alcanzaba para otorgar los registros de las candidaturas pretendidas, de ahí que surgiera una necesidad latente e innegable en nuestro país de que el

---

<sup>33</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 24 de abril de 2012, en el expediente SUP-JDC-612/2012

legislador -constituyente y ordinario- se hiciera cargo de regular explícitamente dicho tópico.

Subsecuentemente, el 9 de agosto de 2012 (durante el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa) se publicaron en el Diario Oficial de la Federación múltiples modificaciones y adiciones a diversos artículos del texto constitucional, entre los que destacó el nuevo texto del artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, numeral que ahora consagra como un derecho de los ciudadanos el poder solicitar su registro como candidatos de manera independiente, siempre y cuando satisfagan las calidades que establece la legislación aplicable.

Esa reforma rompió con el esquema de exclusiva postulación partidista que anteriormente regía en torno al derecho a ser votado de los ciudadanos mexicanos, lo que significó un paso que está revestido de una relevancia incuestionable, entre otros aspectos, debido a que sirvió como una fuente de oxigenación del panorama político que parecía sofocante, dado que, por un lado, cada vez parecía más complicada la creación de partidos políticos por los elevados requisitos que exige la legislación y, por el otro, en razón de que un alto porcentaje de la ciudadanía no se sentía ni siente representado por alguna de las opciones partidistas existentes.<sup>34</sup>

Lo anterior cobra relevancia si se toma en cuenta que, normalmente, el análisis de los beneficios de las candidaturas independientes se centra en exaltar la maximización del derecho fundamental al sufragio pasivo de quienes desean postular una candidatura ciudadana sin la necesidad de militar o simpatizar con alguno de los partidos políticos existentes -cuestión no menor-, sin embargo, como se aprecia, la incorporación de dicha figura al texto constitucional también repercute de manera valiosa y pertinente en el derecho al voto activo de la

---

<sup>34</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, "Participación política y candidaturas independientes", *Revista Mexicana de Derecho Electoral* UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Distrito Federal, enero-junio de 2012, núm. 1., p.223

ciudadanía en términos generales, al ampliar las alternativas políticas por las que se puede optar el día de la jornada electoral.

Por cuanto hace al ámbito estatal, con independencia del criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia al que se hizo alusión líneas arriba, relativo a que su libertad de configuración legislativa no era suficiente para reglamentar una modalidad del derecho a ser votado no prevista en la Constitución General, no fue sino hasta diciembre de 2013 que se reformó el contenido de los artículos 116 y 122 constitucionales en el sentido de reconocer expresamente las candidaturas independientes a nivel local, preceptos con base en los cuales las entidades federativas desarrollaron los requisitos y condiciones a cumplirse por quienes desearan competir de manera independiente por un cargo electivo local.<sup>35</sup>

Publicada la reforma constitucional que dio vida jurídica a las candidaturas independientes, los legisladores (federales y estatales) se avocaron a la tarea de desarrollar a nivel legal los componentes indispensables y necesarios para dotar de funcionalidad y operatividad a esa clase de candidaturas, circunstancia que propició la judicialización de tales aspectos normativos.

Por lo que hace a la regulación construida por las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación llevó a cabo un control abstracto de la regularidad constitucional de múltiples leyes electorales locales a las que fueron incorporadas la figura de las candidaturas independientes, ello al resolver varias acciones de inconstitucionalidad en las que estimó, esencialmente, lo siguiente<sup>36</sup>:

---

<sup>35</sup> Ello en cumplimiento a lo previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución General y al deber de adecuación de la legislación secundaria impuesto por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, las sentencias emitidas por el pleno de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 67/2012 (Quintana Roo) y la emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2012 (Durango), resoluciones en las que se abordaron todas las temáticas de referencia.

- a) Resulta válido exigir un porcentaje de firmas o apoyos para poder registrar a quienes pretendan contender por la vía independiente (ello a fin de acreditar representatividad suficiente).
- b) Es constitucional dar la oportunidad a los aspirantes a independientes de realizar actos de promoción ante la ciudadanía para buscar el apoyo necesario para lograr su registro como candidato.
- c) Es válido que el legislador imponga límites a las erogaciones hechas por los candidatos independientes antes y durante la campaña, así como que se fiscalice el origen y destino de los recursos usados por éstos.
- d) Es conforme a la Constitución que se permita a los candidatos independientes acceder a tiempos de radio y televisión a fin de promocionar su oferta política.
- e) Resulta constitucional que las legislaturas de cada entidad federativa decidan si los candidatos independientes pueden acceder a puestos reservados a la representación proporcional, o sólo por mayoría relativa.

En relación con la intervención de la función judicial como factor determinante para la debida configuración y protección de los derechos cuyo ejercicio es inherente a las candidaturas independientes, vale la pena mencionar los asuntos vinculados con omisiones legislativas absolutas en los que la Sala Superior analizó si distintos congresos (incluido el Congreso de la Unión) incurrieron en una violación constitucional directa al no desarrollar las normas legales conducentes que dotaran de eficacia a las candidaturas ciudadanas.

En efecto, pese a que el poder reformador de la constitución estimó conveniente reconocer un derecho humano, como lo es el ser votado para todos los cargos de elección popular de manera independiente (artículo 35, fracción II), la omisión de

los legisladores ordinarios de desarrollar las condiciones, requisitos y términos para su ejercicio efectivo, mediante la emisión de la legislación secundaria pertinente, se tradujo en la obstaculización para el goce y disfrute material del mismo. Dicho de otro modo, la pasividad de los legisladores ordinarios de reglamentar la forma en que se ejercería esa modalidad del derecho al sufragio pasivo, prácticamente vació de contenido al derecho fundamental de base constitucional.

Es por ello que en los juicios SUP-JRC-122/2013 (Tamaulipas) y SUP-JDC-247/2014 (Monterrey), la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó a las legislaturas de las mencionadas entidades federativas que de inmediato emitieran la normativa legal atinente a las candidaturas independientes, ello al estimar gravemente lesionado el derecho a ser votado de los ciudadanos bajo esa modalidad, así como vulnerado un mandato expreso de adecuación derivado de la Constitución General, ordenamiento que a pesar de contar con auténtica fuerza normativa y, por ende, aplicabilidad directa, en ocasiones requiere que una actividad regulatoria posterior establezca las condiciones materiales para hacer realidad los postulados que contiene y ordena.

En el mismo sentido, Manuel Clouthier Carillo cuestionó la omisión legislativa absoluta -de ejercicio obligatorio de conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte-<sup>37</sup> en la que ciertamente incurrió el Congreso de la Unión al no emitir la legislación reguladora de las candidaturas independientes dentro del plazo de un año fijado por el régimen transitorio de la reforma constitucional publicada en agosto de 2012, sin embargo, al dictar sentencia en el SUP-JDC-1137/2013, la citada Sala Superior consideró que el juicio quedó sin materia, en virtud de que fue resuelto con posterioridad a la aprobación de una nueva reforma constitucional en materia político-electoral, la cual imponía nuevas obligaciones al

---

<sup>37</sup> P./J. 11/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Pág. 1527, de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”

legislador secundario, entre las que estaba reglamentar el nuevo esquema de candidaturas independientes.<sup>38</sup>

Dicha reforma a la constitución en materia político-electoral tuvo lugar en febrero de 2014 y, naturalmente, trajo consigo la emisión de una nueva ley electoral a nivel federal (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), cuerpo normativo que además de desarrollar a nivel legislativo los términos, condiciones y requisitos aplicables a las candidaturas independientes federales, perfeccionó el régimen jurídico aplicable a las candidaturas ciudadanas en todo el país, pues el nuevo diseño removió ciertos obstáculos que contribuyeron a convertirlas en formas de contender más equitativas y competitivas, por ejemplo, al detallar el acceso a tiempos en medios masivos de comunicación y al financiamiento tanto de origen público y privado a favor de los candidatos independientes, así como la eliminación a nivel federal de la regla existente en algunas leyes locales (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Michoacán, Quintana Roo y San Luis Potosí) relativa a que sólo es posible registrar a un candidato sin partido, esto es, al aspirante que mayor apoyo ciudadano obtuviera -sin importar que el resto también alcanzara o superara el porcentaje mínimo exigido por la normativa electoral-.

El 9 de septiembre de ese año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobre la constitucionalidad y convencionalidad de diversas porciones normativas contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, relacionadas con la reglamentación de las candidaturas independientes, al emitir sentencia en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, en la que se consideró, medularmente, que el trato diferenciado dado a las candidaturas independientes en dicha ley, en relación con el régimen aplicable a los candidatos partidistas, se

---

<sup>38</sup> Cabe precisar que el proyecto original, puesto a consideración del pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por el entonces magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, proponía declarar fundado el concepto de violación y ordenar al Congreso de la Unión que, de inmediato, legislara al respecto, sobre la base de que dicho órgano constituido incumplió un deber específico de legislar en materia de candidaturas independientes ordenado directamente por la Constitución General.

encuentra plenamente justificado, en atención a la naturaleza propia de cada figura.

Particularmente, en dicha sentencia se analizaron y declararon válidas las normas vinculadas con los siguientes temas:

- Constitucionalidad del porcentaje de respaldo ciudadano para que las candidaturas independientes obtengan su registro.
- Constitucionalidad de los requisitos especiales para el registro de las candidaturas independientes (constitución de asociación civil, apertura de cuenta bancaria concentradora).
- Constitucionalidad de la obligación de entregar informes financieros de los actos tendentes a recabar el respaldo ciudadano.
- Constitucionalidad de la exclusión de los votos recibidos a favor de candidatos independientes para la determinación de la votación nacional emitida, para efectos de la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.
- Constitucionalidad del acceso de las candidaturas independientes a la radio y televisión exclusivamente durante la campaña electoral.
- Constitucionalidad del financiamiento público para las candidaturas independientes en su conjunto como si fueran un partido de nueva creación.
- Constitucionalidad de la prohibición para las candidaturas independientes de recibir aportaciones o donativos de empresas mercantiles.
- Constitucionalidad de la prohibición para las candidaturas independientes para recibir dinero en efectivo, así como metales y piedras preciosas.

Se destaca que si bien no todos esos aspectos normativos provocan inequidad en la contienda en perjuicio de quienes optan por las candidaturas independientes (algunas de esas medidas legislativas respetan los estándares de necesidad, idoneidad y proporcionalidad), los promoventes de dichas acciones de inconstitucionalidad omitieron plantear ciertas temáticas que, al menos, contienen gérmenes de inequidad, como lo son, entre otros, los tope máximos al financiamiento privado de candidatos independientes y la dispersión territorial exigida para acreditar el respaldo o apoyo de la ciudadanía, por lo que éstos se estudiarán más adelante en el presente trabajo.

Asimismo, tales modificaciones a la Carta Magna tendieron a centralizar la función electoral (acumulación de atribuciones encomendadas al Instituto Nacional Electoral en detrimento de las que antes correspondían a los Institutos Electorales Locales), así como a federalizar las facultades legislativas para emitir las normas vinculadas con muchos aspectos de la organización y preparación de las elecciones, sin embargo, del análisis de la normativa constitucional y legal aplicable en la actualidad, es posible concluir que la competencia para legislar sobre candidaturas independientes y aplicar dichas disposiciones es de naturaleza concurrente, pues existen ciertos criterios generales fijados por la ley general -Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales-, pero las entidades federativas conservan cierto margen de libertad de configuración legislativa.

En ese sentido, es pertinente destacar que, con independencia de la evolución de la fueron objeto las candidaturas independientes a nivel federal gracias a la reforma constitucional del 2012 y a la citada reforma centralizadora (normativa general a la que las legislaciones local deben ajustarse en algunos aspectos torales<sup>39</sup>), en 1998 y 2007 se presentaron dos casos en los que ciudadanos

---

<sup>39</sup> De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES, las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su

contendieron de manera independiente en comicios estatales para ocupar los cargos de presidentes municipales -Tamaulipas y Yucatán-, resultando ganadores en sus respectivas elecciones<sup>40</sup>, peculiaridad que responde al federalismo que impera en México; sin embargo, las últimas reformas estuvieron encaminadas a uniformar la normativa en materia de candidaturas independientes en la medida de lo posible, lo que refleja una intención de garantizar el ejercicio homogéneo y equitativo del derecho a ser votado en todo el país.

A partir de tales antecedentes y en aras de estar en aptitud de identificar las deficiencias que propician inequidad en la contienda electoral en perjuicio de quienes optan por la vía independiente, se procede a reseñar brevemente el régimen actual al que se encuentran sujetas las candidaturas independientes en México.

### **3. La regulación actual de las candidaturas independientes**

En el capítulo anterior se explicó que, dado el marco jurídico que norma la realidad electoral en México, el derecho fundamental al sufragio pasivo en México encuentra dos formas distintas de expresarse o manifestarse: las candidaturas partidistas y las candidaturas independientes.

En esa lógica, para estar en condiciones de detectar las deficiencias de las que adolece la normativa que actualmente rige a las candidaturas independientes en México, causantes de escenarios inequitativos frente a la competencia partidista,

---

regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad. P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322

<sup>40</sup>Hernández Olmos, Mariana, "La importancia de las candidaturas independientes", *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, Distrito Federal, 2012, núm. 12, pp. 29 y 32

es pertinente realizar una síntesis del marco jurídico aplicable a esa forma particular de ejercer el derecho a ser votado<sup>41</sup>.

A grandes rasgos, el proceso de postulación de candidaturas independientes comprende cuatro etapas:

- a) Emisión de convocatoria
- b) Los actos previos al registro (preparatorios)
- c) Obtención de apoyo ciudadano
- d) Registro de candidaturas independientes.

A continuación, se describirá brevemente en qué consiste cada una de las etapas.

*a) Emisión de la convocatoria*

En el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario estableció que el órgano máximo de las autoridades electorales administrativas, ya sea el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, o el de cada uno de los Organismos Públicos Locales Electorales (dependiendo del cargo electivo cuyos comicios se organizan) emitirá la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes, quienes manifestarán, por escrito, su interés de participar según el cargo de elección popular. La regulación actual permite la postulación independiente de siguientes los cargos que se eligen vía sufragio en México: presidente de la república, senador, diputado federal, gobernador, diputado local, presidente municipal, sindico, regidor. Debe destacarse la

---

<sup>41</sup> Se tomará como base lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, de existir una regulación diferenciada en algún marco jurídico local que valga la pena señalar por su relevancia o particularidades, se mencionará en el texto del presente trabajo.

imposibilidad de postularse de manera independiente a cualquier cargo federal por el principio de representación proporcional.<sup>42</sup>

*b) Actos previos y preparatorios del registro*

Los ciudadanos que pretendan postular una candidatura independiente deben entregar una manifestación de intención a los órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral o el Organismo Público Local Electoral correspondiente, dependiendo del cargo público por el que deseen contender. Paralelamente a dicha manifestación de intención, deberá presentarse la documentación que acredite la constitución de una Asociación Civil, el alta de ésta ante el Sistema de Administración Tributaria, así como la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la personas moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.

*c) Obtención del apoyo ciudadano*

Una vez que la autoridad administrativa competente se cerciora de que los interesados satisfacen los requisitos de elegibilidad previstos en la constitución y cumplen con los actos previos exigidos por la ley, los interesados adquieren la calidad de aspirantes.

Posteriormente, los aspirantes a candidatos independientes deben efectuar actos tendientes a obtener el porcentaje de respaldo ciudadano establecido por la ley aplicable, ello mediante la recolección de firmas por parte de la ciudadanía durante un plazo específico también previsto por la normativa (la duración del plazo suele variar en función el número de firmas -apoyos- requeridos y de la dispersión

---

<sup>42</sup> A nivel local, la mayoría de las legislaciones estatales permiten que los candidatos independientes accedan a cargos municipales (regidurías) por el principio de representación proporcional, salvo algunas excepciones.

territorial exigida por cada legislación particular).<sup>43</sup> De acuerdo con la propia ley, tales actos deberán ser financiados con recursos privados de origen lícito.

El ejemplo más significativo, en atención al grado de complejidad que conlleva lograr la obtención del apoyo ciudadano, es el de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: se requiere el respaldo (firmas) de, cuando menos, una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores nacional que habiten en, por lo menos, diecisiete entidades federativas, y que sumen el 1% de los ciudadanos que figuran en la lista nominal de electores de cada uno de esos Estados.

Se destaca que de manera análoga a lo que sucede con los candidatos partidistas, al concluir la etapa de obtención de apoyo ciudadano, los aspirantes tienen la obligación de presentar un infome de ingresos y egresos ante la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para que ésta esté en condiciones de auditar o verificar la licitud del origen y destino de los recursos financieros utilizados.

#### *d) Registro de candidaturas independientes*

Una vez alcanzado el apoyo requerido, los aspirantes a independientes podrán solicitar, en los plazos y ante los órganos competentes, su registro -a quien no obtenga el porcentaje mínimo de formas le será negado el registro-. La ley indica ciertas prohibiciones pertinentes, como la relativa a que ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, o la que prohíbe ser candidato para un cargo federal de elección

---

<sup>43</sup> Cabe señalar que el 28 de agosto de 2017, el Instituto Nacional Electoral emitió el Acuerdo INE/CG387/2017, por medio del cual aprobó los “Lineamientos para la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano”, en los que se previó la implementación de una novedosa *app* (aplicación móvil utilizable en teléfonos celulares) destinada a recabar el apoyo de los ciudadanos y enviarlos a una base de datos central administrada por el Instituto Nacional Electoral. Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de 28 de agosto de 2017 identificado con la clave INE/CG387/2017, consultado el 15 de octubre de 2018, disponible en <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/CGex201708-28-ap-12.pdf>

popular y simultáneamente para otro de los estados, los municipios o la Ciudad de México.

Evidentemente, los candidatos independientes que hayan sido registrados no podrán ser postulados como candidatos por un partido político o coalición en el mismo proceso electoral, aunado a que no existe la posibilidad de sustitución de candidatos, y cuando en las fórmulas (método de postulación de diputados o de senadores) falte el propietario, se cancelará el registro de la candidatura ciudadana.<sup>44</sup>

Por cuanto hace a las prerrogativas constitucionales a las que tienen derecho, los candidatos independientes tienen acceso a los tiempos de radio y televisión; obtienen financiamiento público y privado en los términos de la legislación electoral y pueden designar representantes ante los órganos de las autoridades electorales administrativas, así como representantes generales y ante mesas directivas de casilla el día de la elección estos solo el día de la jornada electoral. Sin embargo, en relación con su acceso al financiamiento y a los tiempos en radio y televisión, vale la pena apuntar ciertas notas diferenciadoras respecto del régimen aplicable a los partidos políticos y sus candidatos.

En relación con los tiempos en medios masivos de comunicación<sup>45</sup>, debe precisarse que es el conjunto de candidatos independientes que logren el registro para competir por cada tipo de elección los que acceden a la radio y la televisión como si se tratasen de un partido de nuevo registro y únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos (30% según el artículo

---

<sup>44</sup> Es pertinente precisar que esta última medida normativa fue considerada válida y razonable por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, sobre la base de que, ante al ausencia definitiva de propietario, carece de sentido proseguir con la candidatura independiente porque ésta se generó por virtud de un derecho personalísimo que no puede ni debe adscribirse a otra persona, ya que la vocación del suplente sólo puede ser desplegada hasta que concluya con éxito la elección, pero entre tanto, los suplentes no gozan del derecho de sustituir las candidaturas, pues su función es la de incorporarse en el cargo de elección popular que ha quedado ausente, pero no en el lugar del candidato independiente que ni siquiera ha triunfado (páginas 296 y 296 de la ejecutoria citada).

<sup>45</sup> Desde luego, los candidatos independientes no están exentos de la prohibición de contratar o adquirir por título o cuenta propia tiempos en radio y televisión dirigidos a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

41 constitucional), lo que implica que dichos tiempos solo serán los correspondientes al periodo de campañas. Por ejemplo, si solamente dos ciudadanos logran registrarse como candidatos independientes a la Presidencia de la República, a cada uno se le distribuiría la mitad de los tiempos que le serían asignados a un partido político de reciente creación para el periodo de campaña.

En cuanto al régimen de financiamiento de los candidatos independientes y al igual que los ciudadanos postulados por los partidos políticos, éstos tienen derecho a recibirlo por ambas modalidades, tanto de origen público como privado.

La ley indica que el financiamiento público que tiene derecho a recibir el conjunto de candidatos independientes es el que correspondería a un partido político de nuevo registro, sin embargo, dicho monto se distribuye de la siguiente manera:

Cada legislación electoral establece los porcentajes de dicho monto que se destinarán a cada tipo de elección o cargo a elegir (en el caso de las elecciones federales se divide igualitariamente en 33.3% para la elección presidencial, la de diputaciones y senadurías<sup>46</sup>), para después dividir o prorratear ésta nueva cifra entre la totalidad de candidatos independientes registrados formalmente que compitan por el mismo cargo electivo.

Por su parte, el financiamiento privado de los candidatos independientes se constituye por las aportaciones que realizan el candidato independiente y sus simpatizantes, monto que, de acuerdo con el texto del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, no puede rebasar el 10% del tope de gasto de campaña fijado para elección de que se trate -precepto que encuentra normas espejo en la mayoría de las legislaciones estatales, aunque en algunas pocas el porcentaje es mayor-.

---

<sup>46</sup> La distribución puede variar en atención a la libertad de configuración legislativa de la que gozan las entidades federativas. Por ejemplo, en Nayarit, se divide en un 25 % para las candidaturas a Gobernador, 25% para diputados, 25% para síndicos y presidentes municipales y el restante 25% para los candidatos a regidores. Artículo 47, Apartado B, fracción II de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, consultada el 6 de octubre de 2018, [http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_-ley.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral_del_estado_de_nayarit_-ley.pdf)

Igualmente, en concordancia con los principios y valores constitucionales que se pretenden salvaguardar a través del régimen de fiscalización en materia electoral (equidad, transparencia y rendición de cuentas) resultan aplicables a los candidaturas independientes todas las reglas relativas a la fiscalización de los ingresos y egresos que tengan lugar durante el periodo de obtención de respaldo ciudadano y el correspondiente a las campañas electorales.

Así, la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes de ingresos y egresos que presenten los candidatos independientes respecto del origen y monto de los recursos por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación.

Más adelante se expondrán las razones por las cuales se considera que las normas que rigen el acceso de los candidatos independientes a las prerrogativas constitucionales no resisten un test de proporcionalidad, pues vulneran el principio de equidad en la contienda y, en esa medida, contravienen las finalidades buscadas por la Constitución General.

En cuanto a la propaganda electoral que difundan los candidatos independientes, les serán aplicables las disposiciones generales de la legislación electoral y, en todo caso, deberá tener el emblema y los colores que la caractericen y diferencien de la publicada por partidos políticos y otros candidatos independientes, así como tener visible la leyenda “candidato independiente”.

En la boleta electoral, de acuerdo a la elección de que se trate, aparecerá el nombre completo del candidato independiente o de los integrantes de la fórmula de candidatos independientes. Por cada candidato independiente o fórmula de candidatos independientes se utilizará un recuadro, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participan. Pero los destinados a los candidatos independientes serán colocados después de los partidos políticos, y si fueran

varios candidatos o fórmulas, aparecerán en el orden en que hayan solicitado su registro correspondiente.

Establecida la normativa que a la fecha rige a las candidaturas independientes en México, a continuación se procede a realizar un análisis de la trascendencia que conlleva la plena satisfacción del principio constitucional rector de equidad en la contienda en relación con la correcta concreción de las candidaturas independientes en el país.

#### **4. El principio de equidad en la contienda, su finalidad constitucional y su importancia.**

El diseño electoral mexicano se encuentra previsto a nivel constitucional y se basa, primordialmente, en el establecimiento de principios generales cuya observancia pretende garantizar la eficacia real de los derechos político-electorales, así como el correcto funcionamiento de las instituciones, autoridades y procedimientos en materia electoral, ello con el propósito de materializar la democracia en México en sus dimensiones formal y sustancial (el “cómo” dado por las reglas del juego para tomar decisiones colectivas y el contenido de esas decisiones en forma de restricciones y derechos fundamentales).<sup>47</sup>

Entre tales ideales regulativos, destinados a tutelar el sistema democrático en México, se encuentra el principio de equidad en la contienda, entendido como la exigencia de adoptar medidas orientadas a establecer un piso mínimamente parejo entre los participantes de la contienda electoral, garantizando que todos los partidos y/o candidatos tengan acceso a los elementos que les permitan ser competitivos en la elección, de modo que tengan una verdadera posibilidad de obtener el triunfo.

---

<sup>47</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos Fundamentales: Democracia Constitucional y Garantismo*, 1a ed., trad. Santiago Ortega Gómero, Lima, Ediciones jurídicas Axel, 2016, p. 107

Desde otra perspectiva, este principio consiste en la adopción de reglas (legislativas y contenidas en normas administrativas de carácter general) que tengan el objeto de evitar que algunos de los participantes del proceso electoral obtengan ventajas indebidas sobre los demás, lo que se traduce en la consonancia de oportunidades entre los contendientes, con la finalidad de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos de elección popular y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de su imagen, propuestas y la plataforma electoral de sus candidatos.<sup>48</sup>

Este principio se encuentra contemplado expresamente en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional e implícitamente en múltiples reglas previstas en el artículo 41 del mismo ordenamiento, relacionadas con la fiscalización del origen y destino de los recursos utilizados por los partidos políticos; la distribución de los tiempos en radio y televisión administrados por el Instituto Nacional Electoral, así como las causales de nulidad de elecciones adicionadas mediante la reforma constitucional en materia electoral publicada en 2014.<sup>49</sup>

Así, la exigencia de que prevalezca la equidad en la contienda, considerada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como una de las condiciones necesarias para estar en presencia de elecciones auténticas y válidas,<sup>50</sup> entraña una pauta de comportamiento para todos los agentes que se ven involucrados en un proceso electoral, pues su contenido y alcance no solamente debe ser observado por las autoridades electorales administrativas y, en su caso, jurisdiccionales, sino que también constituye un mandato dirigido a los partidos políticos, así como a sus candidatos o candidatas, cuyo objetivo es que

---

<sup>48</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 3 de julio de 2013, en el expediente SUP-RAP-517/2012

<sup>49</sup> El bien jurídico tutelado que subyace a dichas reglas es, precisamente, la equidad en la competencia, pues tienden a garantizar la igualdad material de oportunidades entre los participantes en un proceso comicial.

<sup>50</sup> ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Tesis X/2001, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

éstos ajusten su conducta a las múltiples reglas que desarrollan el principio de equidad.

De igual forma, los organismos internacionales se han pronunciado en torno a la importancia de que los Estados nacionales implementen acciones (legislativas o administrativas) tendentes a garantizar la igualdad de oportunidades que debe prevalecer en toda contienda electoral, ello para dotar de una mayor autenticidad a los comicios correspondientes y, con ello, fortalecer la democracia en dichos países.

Al respecto, en el Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos se ha sostenido que uno de los aspectos fundamentales de la realización de “elecciones libres y democráticas” es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral, pues generalmente, lo que ocurre durante el desarrollo de una campaña electoral mostrará si efectivamente una elección es libre y justa,<sup>51</sup> rasero que debe incluir, desde luego, las posibilidades materiales que cada candidato tuvo para exponer o dar a conocer su ideología y propuestas -plataforma electoral-.

Dicho postulado se ha desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, principalmente, al desplegar su competencia contenciosa en los casos *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos* el 6 de agosto de 2008<sup>52</sup> y el reciente caso *López Mendoza vs Venezuela* de 1 de septiembre de 2011<sup>53</sup>, en los que se sostuvo, medularmente, que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser

---

<sup>51</sup> Dalla via, Alberto Ricardo, “Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales”, en Picado Sotela, Sonia *et.al.*, *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, 1a ed., San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012, Cuadernos de Capel 57, p. 26

<sup>52</sup> COIDH, *caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 6 de agosto de 2008, fondo reparaciones y costas, [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf), párrs. 145 y 150

<sup>53</sup> COIDH, *caso López Mendoza vs Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2011, fondo, reparaciones y costas, disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf). párrafos 108 y 195

ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación, así como que los titulares de esos derechos, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de ellos, sino también de “oportunidades” (este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos).

Debe destacarse, tal como lo hizo la mencionada Corte Interamericana en su momento, que pese a las diferencias fácticas existentes entre los dos casos citados, lo es cierto es que ambos confluyen al momento de concluir en el sentido de que los derechos fundamentales de participación política necesitan de acciones positivas por parte del Estado para adquirir materialidad y así satisfacer las exigencias de igualdad y equidad, pues la sola previsión formal de los mismos en ordenamientos jurídicos -sin importar su jerarquía-, es insuficiente para garantizar su eficacia real.

En el mismo sentido, resulta relevante el contenido de la directriz 2.3. del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) en su 51ª reunión plenaria, en la que se recomiendan a los Estados una serie de pautas encaminadas a materializar y maximizar la igualdad de oportunidades entre los contendientes electorales para que el ejercicio de sus derechos político electorales no sea una mera ficción, entre las que destacan las que se señalan a continuación.

Se prevé que los Estados deben garantizar la igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos, lo que implica la neutralidad de las autoridades públicas, en particular por lo que se refiere a la campaña electoral, la cobertura por los medios, en particular los medios públicos (masivos de comunicación), así como la financiación pública de los partidos y campañas.<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> *Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*, Comisión Europea de la Democracia por el Derecho, editado por la Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1a ed., 2011, consultado el 11 de agosto de 2018, disponible en

También se establece que, dependiendo de la regulación interna de cada Estado, la igualdad puede ser estricta o proporcional. Si es estricta, el trato que reciben los partidos políticos no tiene en cuenta su número de escaños en el parlamento ni el apoyo con que cuente en el electorado. Si es proporcional, los partidos políticos deberán ser tratados en función de sus resultados electorales. Sin embargo, en ambos casos se hace énfasis en que la igualdad de oportunidades se aplica, sobre todo, al tiempo de difusión en la radio y la televisión, las subvenciones públicas y otras formas de respaldo.<sup>55</sup>

Por último, la mencionada directriz se enfoca en el respeto de la libertad de expresión, pues señala, en primer lugar, que las normas internas deben velar por que los medios de comunicación garanticen a todos los participantes un acceso mínimo a los medios audiovisuales privados por lo que se refiere a la campaña electoral y a la publicidad y, por otra parte, que el principio de igualdad de oportunidades puede, en ciertos casos, llevar a la limitación de los gastos de los partidos, sobre todo en materia de publicidad electoral.

A partir de una interpretación armónica y funcional de tales normas internacionales y desde el punto de vista del Derecho Constitucional, la equidad en la contienda puede ser entendida como una expresión o manifestación electoral del derecho fundamental de igualdad, el cual deriva del principio de no discriminación<sup>56</sup>, pues el objetivo pretendido por el constituyente fue evitar un tratamiento jurídico diferenciado hacia ciertos contendientes electorales sin una base justificada, que pueda traducirse en el menoscabo de los derechos de participación política de los ciudadanos, finalidad que se identifica plenamente con el núcleo esencial del

---

[https://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/codigo\\_buenas\\_practicas\\_pdf\\_18140.pdf](https://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf)

<sup>55</sup> Cabe resaltar que, en cuanto a su contenido esencial, las nociones de “igualdad” o “igualdad de oportunidades”, utilizadas habitualmente por los ordenamientos internacionales precisados, equivalen al concepto de “principio de equidad en la contienda” usado en el sistema electoral mexicano.

<sup>56</sup> Carbonell Sánchez, Miguel, *Los Derechos Fundamentales en México*, 5a ed., Distrito Federal, Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p.188

derecho fundamental previsto en el artículo 4 de la Constitución General, en relación el artículo primero del mismo ordenamiento.

Sin embargo, el principio de equidad en la contienda no se agota en la pretensión individual de cada uno de los ciudadanos de ser tratado igual ante la ley, ya que al exigir el establecimiento de condiciones generales que hagan posible una genuina competencia entre distintas ofertas políticas, en beneficio de la colectividad - competidores y electorado-, le es inherente una proyección para la vida democrática que trasciende al ámbito individual, de ahí la importancia de que el Estado cumpla con su deber de instrumentar un sistema que asegure la existencia de dichas condiciones equitativas.

En esa lógica, la equidad en la contienda es un principio multifacético en cuanto a la clase de acciones que deben llevarse a cabo para lograr su satisfacción, toda vez que, por un lado, resultan indispensables las garantías catalogadas por Luigi Ferrajoli<sup>57</sup> como “negativas”, entendidas como las prohibiciones u obligaciones de “no hacer” para el Estado (esencialmente, las libertades inviolables de los ciudadanos), y por otro lado, también se requiere de la existencia de garantías “positivas”, consistentes en las obligaciones a cargo del Estado de realizar o ejecutar lo impuesto por ellas en beneficio de los ciudadanos (por ejemplo, múltiples derechos fundamentales de índole asistencial como los económicos, sociales y culturales, entre otros).<sup>58</sup>

Entre las garantías negativas previstas en el diseño electoral mexicano destinadas a satisfacer el principio de equidad, destacan las normas electorales cuyo propósito es impedir que los gobernantes en turno o ciertos poderes fácticos (Iglesia católica, grupos capitalistas, medios masivos de comunicación, etc.)

---

<sup>57</sup> Dicho autor ofrece una definición de garantías: las obligaciones y las prohibiciones correspondientes a las expectativas positivas o negativas normativamente establecidas, en Ferrajoli, Luigi, “Las garantías constitucionales de los Derechos Fundamentales”, *Revista Doxa*, Universidad de Alicante, 2006, núm.29 p. 25

<sup>58</sup> *Idem*.

influyan indebidamente en las preferencias electorales de la ciudadanía a favor o en contra de un partido o candidato determinado, preceptos que implican una obligación de “no hacer” para las autoridades estatales.

Por lo que hace a las garantías denominadas “positivas” con las que se pretende tutelar la equidad en la contienda, el orden jurídico mexicano contempla dos tipos o clases de directrices que conllevan obligaciones de “hacer”: a) el legislador ordinario debe diseñar reglas específicas que eviten la generación de ventajas evidentes a favor de una opción política en detrimento de otra -por ejemplo, el establecimiento de topes de gastos de precampañas y campañas-; y b) las autoridades electorales deben otorgar las prerrogativas constitucionales de manera equitativa y proporcional (tiempos en radio y televisión, así como financiamiento público).

Por ello puede colegirse que, en tanto el aparato electoral mexicano –ese complejo andamiaje conformado primordialmente por leyes, normas administrativas, instituciones gubernamentales, partidos políticos y ciudadanos- provea los mecanismos jurídicos necesarios y suficientes para que se ejerzan dichas garantías (incluidas las secundarias o jurisdiccionales<sup>59</sup>), el principio de equidad en la contienda se cumplirá en mayor medida; en cambio, si el desarrollo legislativo en materia electoral no permite el funcionamiento adecuado de tales garantías, disminuirá el nivel de satisfacción del principio referido.

En consonancia con lo anterior y con el propósito de fortalecer los mencionados mecanismos tendentes a garantizar el principio de equidad en la contienda, el legislador mexicano ha optado por atender, en su calidad de recomendaciones internacionales, las Directrices contenidas en el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral adoptado por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, las cuales consisten, a grandes rasgos, en las siguientes:

---

<sup>59</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos Fundamentales: Democracia Constitucional...*, op.cit., p.149

- **Principios fundamentales:**
  - a) Sufragio Universal
  - b) Igualdad del sufragio
  - c) Sufragio Libre
  - d) Sufragio Secreto
  - e) Sufragio directo
  - f) Periodicidad de las elecciones
  
- **Condiciones de aplicación de los principios:**
  - a) Respeto de los derechos fundamentales vinculados
  - b) Niveles normativos y estabilidad del Derecho Electoral
  - c) Las garantías esenciales del procedimiento

Dichos principios y sus condiciones de aplicación se traducen en preceptos específicos contenidos en la legislación electoral mexicana (gracias al proceso de internalización o socialización propio del derecho internacional público),<sup>60</sup> en los que se contemplan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, aspirantes, precandidatos y candidatos, así como los requisitos a cumplir y las prohibiciones atinentes, mismos que se precisarán detalladamente en el capítulo subsecuente, con la finalidad de demostrar el escenario inequitativo y desventajoso en que se ven obligados a desenvolverse los candidatos independientes frente a los postulados por la vía partidista.

Para mostrar o ejemplificar la importancia total que han adquirido las necesarias condiciones de equidad que deben imperar en el ejercicio de los derechos político electorales y particularmente en el de ser votado, es pertinente señalar algunas

---

<sup>60</sup> Risse y Sikkink definen a la socialización como el “proceso mediante el cual normas internacionales son internalizadas e implementadas domésticamente”. Anaya, Alejandro, *Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: el papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2010, núm.199, p.1

consideraciones adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al establecer los estándares internacionales en la materia:

- El ejercicio de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo, por ende, los Estados se encuentran obligados a garantizar su efectividad a través de la implementación de medidas positivas, pues estos no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son, por su misma naturaleza, inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, un complejo aparato institucional, económico y humano que les de la eficacia que reclaman.<sup>61</sup>

- Uno de los deberes de los Estados Americanos consiste en implementar los aspectos organizativos e institucionales necesarios para que, toda persona titular de derechos de participación política, tenga una oportunidad real para ejercerlos.<sup>62</sup>

- El derecho a ser votado "supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello", afirmación que encuentra íntima relación con en el inciso c) del numeral 1 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José), precepto en el que se reconoce que todo ciudadano tiene el derecho a "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"<sup>63</sup>, el cual se extiende tanto a los cargos de elección popular como de nombramiento o designación.

- Asimismo, el mencionado tribunal internacional ha señalado que "es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para

---

<sup>61</sup> COIDH, caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 6 de agosto de 2008, fondo, reparaciones y costas, párrafo 143

<sup>62</sup> *Ibidem*, párrafo 159

<sup>63</sup> Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, 1969, consultada el 23 de agosto de 2018, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

que [los] derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación".<sup>64</sup>

Lo expuesto por el mencionado tribunal internacional corresponde con la calificación de los derechos políticos, dentro del artículo 23 de la referida convención internacional, como "oportunidades", lo cual –a decir de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos– implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, deber internacional que incluye, desde luego, la tutela de los derechos de los ciudadanos que deseen participar en una contienda electoral de forma independiente, es decir, sin el respaldo de un partido político.

Lo anterior significa que para satisfacer los estándares internacionales en materia electoral, no basta con que los sistemas electorales internos consagren formalmente un catálogo de derechos fundamentales de índole político-electoral (por ejemplo, el derecho al sufragio pasivo bajo la modalidad de candidaturas sin partido), sino que deben velar por su eficacia real, lo que conlleva la instauración de medidas legislativas e institucionales tendientes a eliminar obstáculos que, en muchas ocasiones, son generados por los factores reales de poder, como los agentes económicos y los medios de comunicación.

Al respecto, la experiencia electoral mexicana anterior a la instauración de la justicia electoral y del otrora Instituto Federal Electoral, indica que uno de los principios que fueron lesionados constante y sistemáticamente con el objetivo de disminuir las probabilidades de triunfo de ciertos partidos políticos y/o candidatos opositores del entonces partido hegemónico fue la equidad en la contienda,

---

<sup>64</sup> COIDH, caso *Yatama vs Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, fondo, reparaciones y costas, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf), párrafo 195

afectaciones que, con el tiempo, a medida que adquirieron el carácter de *modus operandi*, se convirtieron en un auténtico obstáculo de muy difícil superación para cualquiera que aspirara a contender en una elección.

En ese sentido, resulta evidente que el imperativo de garantizar un ambiente o contexto electoral en el que predominen circunstancias que favorezcan la igualdad material de oportunidades para competir y acceder a los puestos públicos, se erige como un presupuesto fundamental a observarse por cualquier Estado que pretenda fortalecer y consolidar ambas dimensiones de la democracia (formal y sustancial), en la medida en que de no garantizarse tales condiciones, se incrementan las probabilidades de que se restrinja el derecho fundamental al sufragio pasivo de quienes pretenan ser postulados como independientes.

Así, en conjunto con las obligaciones adoptadas por el Estado mexicano al suscribir múltiples tratados o convenios internacionales, especialmente la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>65</sup>, y como consecuencia indirecta de éstas, la legislación mexicana en materia electoral sufrió modificaciones paulatinas (reformas constitucionales y legales en materia electoral publicadas en 2007, 2012 y 2014) cuyo objetivo primordial fue fijar un rasero para asegurar condiciones equitativas durante el transcurso de todos los procesos electorales en México para fortalecer el ejercicio de los derechos político-electorales, ello sobretodo a partir de dos líneas generales:

---

<sup>65</sup> Asamblea General de la ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 1966, consultado el 23 de agosto de 2018, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf>[https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2PIDCP\\_49.pdf?1493133879](https://www.colmex.mx/assets/pdfs/2PIDCP_49.pdf?1493133879)

(i) Prohibir conductas tanto a las autoridades gubernamentales en turno, como de los propios partidos o candidatos, que pongan en riesgo o transgredan la equidad en la competencia y, en su caso, sancionarlas con ánimo disuasivo<sup>66</sup>.

(ii) Imponer deberes específicos a partidos políticos, candidatos y, sobretodo, autoridades electorales, relacionados con el otorgamiento igualitario de prerrogativas y la correcta fiscalización y rendición de cuentas respecto de los recursos aplicados durante y fuera de procesos electorales <sup>67</sup>.

En esa lógica, las autoridades electorales desempeñan roles distintos en relación con la satisfacción del principio de equidad en los comicios celebrados en México, ya que las de naturaleza administrativa deben velar por su cumplimiento desde un enfoque preventivo (optimizar las garantías primarias que protegen la equidad para evitar su vulneración), mientras que las de índole jurisdiccional restituyen las eventuales violaciones desde una perspectiva reactiva (instrumentan y sustancian los procedimientos o garantías secundarias destinadas a reparar el orden constitucional o legal quebrantado).

Dado ese contexto normativo, debe hacerse énfasis en que la pretensión de maximizar u optimizar la vigencia del principio de equidad parte de la base de que existe un sistema de medios de impugnación en materia electoral en México, contemplado en la fracción VI del artículo 41, así como el numeral 99 de la Constitución General, que funge como piedra angular del modelo de control de la regularidad constitucional y convencional de los actos y resoluciones electorales (incluidas las decisiones internas adoptadas por los órganos de dirección

---

<sup>66</sup> Por ejemplo, la utilización tendenciosa de programas sociales para influir indebidamente en las preferencias electoras de los ciudadanos, conducta que, además de lesionar la equidad en la contienda, también entraña una violación al principio constitucional de imparcialidad.

<sup>67</sup> Por ejemplo, las nomas vinculadas con el reporte en el Sistema Integral de Fiscalización, en tiempo real, del monto, origen y destino de los recursos públicos y/o privados aplicados durante precampañas y campañas, así como las reglas de distribución de los tiempos en radio y TV (administrados de forma exclusiva por el Instituto Nacional Electoral), a que tendrán acceso los partidos políticos y sus precandidatos o candidatos.

partidistas), cuyo conocimiento compete a los Tribunales Electorales Locales o bien al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en función de la distribución competencial indicada en la propia Constitución.

Así, las diversas resoluciones emitidas por las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaídas a controversias vinculadas con candidaturas independientes, reflejan la relevancia constitucional de la función jurisdiccional en materia electoral, pues en tales sentencias se han llevado a cabo ejercicios hermenéuticos de los preceptos jurídicos que expanden el alcance de los principios rectores en materia electoral y de los derechos fundamentales de índole político-electoral, e incluso se ha declarado la inaplicación de preceptos cuyo contenido contraviene los parámetros fijados en la Constitución General<sup>68</sup>.

En cuanto a esa tendencia potenciadora de derechos y principios, la equidad en la contienda no ha sido la excepción, pues tal como lo han establecido reiteradamente algunos de los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación<sup>69</sup>, el mandato de equidad, en su sentido más amplio, exige que se adopten medidas orientadas a establecer un piso mínimamente parejo entre los participantes de la contienda electoral.

Lo anterior implica que se garantice a todos los partidos y candidatos, incluyendo los independientes, el acceso a los medios que les permitan ser genuinamente competitivos en la elección, de modo que tengan una verdadera posibilidad de obtener el triunfo.

Asimismo, desde otra perspectiva y a decir de los propios magistrados, este principio consiste en la adopción de reglas que tengan el objeto de evitar que

---

<sup>68</sup> Ejemplos del supuesto de inaplicación de normas son las sentencias que resolvieron los juicios SG-JDC-80/2017 y SUP-JDC-222/2018, relativos a la validez o invalidez de los límites al financiamiento privado, cuyo contenido esencial e importancia se analizará más adelante.

<sup>69</sup> Razonamiento contenido en los votos particulares formulados por los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Reyes Rodríguez Mondragón al emitir sentencia en los medios de impugnación con clave de identificación SUP-JDC-234/2017 y SUP-JDC-272/2018.

algunos de los participantes del proceso electoral obtengan ventajas indebidas sobre los demás, ergo y a contrario sensu, ante la falta de condiciones mínimas de equidad en la elección, el Estado (por conducto de las autoridades competentes) estaría faltando a su deber de garantizar que el derecho a ser votado se ejerza de manera efectiva.

En ese sentido y a partir de la incorporación de las candidaturas independientes al orden jurídico mexicano, recurriendo al “criterio de democraticidad” ideado por Michelangelo Bovero<sup>70</sup>, uno de los aspectos que debe analizarse para evaluar la calidad de la democracia en México es el nivel de materialización o efectividad del ejercicio de esta nueva modalidad del derecho a ser votado; tal es la importancia que revisten hoy en día las candidaturas sin partido en el país.

Aunado a ello, comparto la idea de Hernández Olmos en el sentido de que, si bien la adopción de las candidaturas independientes no hace más o menos democrático a un régimen, lo cierto es que le concede una mayor calidad a la democracia,<sup>71</sup> en virtud de que la existencia de ofertas políticas distintas a las partidistas, provenientes de enfoques más cercanos a la cotidianidad ciudadana, enriquecen el debate democrático y el intercambio de ideas entre los diversos sectores de la sociedad y, en vía de consecuencia, generan un voto activo más y mejor informado, aspecto fundamental para poder hablar de una democracia sustancial.

Consecuentemente, si bien las candidaturas sin partido no son un antídoto infalible en contra de la crisis de representación política que se vive en México, no puede obviarse que su existencia optimiza el nivel de competencia política en un país,

---

<sup>70</sup> De acuerdo con Bovero, el “criterio de democraticidad” es el parámetro teórico con base en el cual se puede juzgar rigurosamente si un régimen político real es o no democrático, conformado por la existencia de condiciones internas, como los derechos fundamentales de índole política y las precondiciones externas, que son otros derechos humanos cuya violación puede comprometer y tornar vano el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos. Bovero, Michelangelo, “Democracia y Derechos fundamentales”, *Isonomía*, revista del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, Ciudad de México, 2002, núm. 16., p.37

<sup>71</sup> Hernández Olmos, Mariana. *La importancia de...*, *op.cit.*, p. 43

pues propicia que los actores políticos incrementen la calidad de su oferta electoral para volverse más competitivos frente a nuevas alternativas presentadas a la ciudadanía, lo cual contribuye a evitar regímenes hegemónicos -dominación de facto de un sólo partido político-. Al respecto, no debemos olvidar la opinión de James Madison al respecto: "motivada por la incertidumbre institucionalizada sobre el resultado, la competición política es la mejor garantía contra la dominación de unos grupos por otros".<sup>72</sup>

En esa medida, una vez señalado el propósito esencial que condujo al poder reformador de la constitución a introducir las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano, así como explicadas las funciones y finalidades constitucionales del principio de equidad en la contienda, se ha puesto de relieve la importancia total del papel o rol que dicha exigencia constitucional juega en relación con la concreción material del derecho a ser votado bajo la modalidad de las candidaturas independientes; por tanto, se procede a detectar las deficiencias normativas existentes en el orden jurídico-electoral que, al no observar plenamente el mencionado principio constitucional, impiden el ejercicio pleno del derecho fundamental de referencia.

### **5. La posición inequitativa de los candidatos independientes frente a los partidistas.**

Una vez precisado en qué consiste el derecho a ser votado a través de la figura de las candidaturas independientes y definido el núcleo esencial de éste y del principio de equidad en la contienda, debe analizarse si el marco normativo actual (particularmente a nivel legislativo), detallado en el capítulo que antecede, ofrece las condiciones jurídicas necesarias y suficientes para el ejercicio efectivo y material de dicho derecho fundamental por parte de quienes estén interesados en postular una candidatura sin partido, pues en palabras de José Luis de la Peza, *no*

---

<sup>72</sup> Shapiro, Ian, *La Teoría de la Democracia en el mundo real*, 1a ed., trad. Jorge Urdániz y Santiago Gallego, Madrid, Marcial Pons, 2011, p. 34

sólo se trata de dar forma a la institución de las candidaturas independientes, asignándole un tipo dentro de la dogmática jurídica, sino particularmente de hacer posible la expresión de su contenido, haciéndola compatible con los restantes datos y condicionamientos del ordenamiento jurídico, a fin de traducirla en realidad efectiva y vivida.<sup>73</sup>

Al respecto, cabe precisar que no existe duda en torno al reconocimiento pleno del carácter fundamental de los derechos políticos en congruencia con lo dispuesto en diferentes instrumentos internacionales, particularmente en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.25) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (art.23), calidad que ha sido corroborada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la jurisprudencia P./J.83/2007, de rubro “DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ”.<sup>74</sup>

En esa lógica, tal parece que las candidaturas independientes nacieron con un especie de enfermedad congénita cuyo principal síntoma es la clara inequidad o desventaja en relación con las candidaturas partidistas, ello en cuanto a las oportunidades reales de competir por los distintos cargos de elección popular y, eventualmente, acceder a éstos, pues los efectos prácticos producidos por los preceptos normativos que las regulan -los cuales se detallarán y analizarán más adelante- se han convertido en auténticas barreras casi insuperables que impiden una competencia equitativa de cara a la comicios.

---

<sup>73</sup> Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, Orozco José de Jesús y Thompson (comps), *Tratado de Derecho Electoral Comparado...*, op. cit., P.618

<sup>74</sup> Del Toro Huerta, Mauricio Iván, “Comentario al artículo 35”, en Cossío Díaz José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada I*, 1ª edición, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017, t.1, pág. 707

A manera de contexto y con el propósito de constatar dicha afirmación desde una perspectiva fáctica, se procede a analizar el número de candidatos independientes que han participado y/o triunfado en elecciones populares en México en relación con el número de cargos de elección popular que se han renovado desde la aparición de dicha figura electoral.

En 2013, dado el diseño normativo en materia electoral al que ya se hizo referencia, la participación de candidatos independientes sólo fue posible en dos entidades federativas -Zacatecas y Quintana Roo- con un total de 23 postulaciones (13 en alcaldías y 10 en diputaciones locales), frente a los 2,181 cargos de elección popular que se renovaron ese año.<sup>75</sup>

En ese año se dio un único triunfo en el municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas, lo que representa una tasa de éxito de tan solo el 4.3% de los postulados, resultado comprensible si se toma en cuenta que la figura de las candidaturas independientes solo estaba contemplada en las dos legislaciones estatales apuntadas, situación que propició que ésta no recibiera la socialización suficiente como para impulsar o incentivar a los ciudadanos a buscar un cargo electivo por la vía independiente<sup>76</sup>.

En 2014, una vez publicada la normativa secundaria que rige a las candidaturas independientes, hubo un ligero crecimiento, pues se registraron 26 candidatos independientes, de los cuales únicamente 4 obtuvieron el triunfo (tasa de éxito del 15.38%).<sup>77</sup>

A pesar de que el 2015 fue el año en que se dio el *boom* de las candidaturas independientes en atención a su carácter novedoso, se registraron 134 candidatos

---

<sup>75</sup> *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos y resultados*, informe del Instituto Federal Electoral, Distrito Federal, 2013, disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>

<sup>76</sup> Hernández Quintana, Said, "Las Candidaturas Independientes en las elecciones federales y locales de México 2013-2017", en Ugalde, Luis Carlos (coord.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva federal y local*, 2a ed., Ciudad de México, Integralia Consultores, 2017, p.114

<sup>77</sup> *Idem*.

independientes (3 gobernadores, 22 diputados federales, 29 diputados locales y 74 candidatos municipales), pero sólo 6 de éstos lograron el triunfo -1 diputado federal, 1 gobernador y el resto fueron cargos municipales-, lo que equivale a una baja tasa de éxito del 4.47% del total de postulaciones independientes<sup>78</sup>.

Resulta ilustrador el caso de las elecciones de gubernaturas, en las que hubo 12 aspirantes que manifestaron su intención de contender de manera independiente y cumplían con los requisitos de elegibilidad, pero 9 de ellos no lograron reunir las firmas y/o acreditar la dispersión territorial de las mismas, lo que evidencia la dificultad a la que se enfrentaron quienes pretendieron contender sin partido a nivel local.

Para las elecciones que tuvieron lugar en 2016, ya había sido asimilada la figura de las candidaturas sin partido, por ende, se registraron 308 candidatos independientes a competir por alguno de los 1,819 cargos que se renovaron ese año, pero sólo triunfaron 13 candidatos sin partido el día de la jornada electoral, lo que representa una tasa de éxito del 4.22%.<sup>79</sup>

En 2017, contendieron 266 candidatos independientes para 328 cargos en disputa (cifra que decreció en relación con los que lograron su registro el año anterior inmediato) y solamente 6 de ellos encabezaron las preferencias electorales en las urnas, es decir, tuvieron un éxito del 2.25%.<sup>80</sup>

El último proceso electoral concurrente -2017-2018- arrojó las siguientes cifras para los candidatos independientes a nivel federal (los datos se abordan con mayor detalle que los analizados de procesos anteriores, debido a que es la

---

<sup>78</sup> Fuente: *Informe sobre el registro de Candidaturas Independientes en el proceso electoral 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*, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, Distrito Federal, 2015, disponible en [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201504-15in\\_01P10-00.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201504-15in_01P10-00.pdf)

<sup>79</sup> Se toma en cuenta la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, órgano erigido para elaborar la Constitución de dicha entidad federativa.

<sup>80</sup> Hernández Quintana, Said, *Las Candidaturas Independientes en las elecciones federales y locales...op.cit.* p. 116

información más reciente y, por ende, puede considerarse el “estado de la cuestión”)<sup>81</sup>:

- **Presidencia de la república.** De los 87 ciudadanos que presentaron manifestaciones de intención, 39 no cumplieron los requisitos legales, por lo que 48 fueron aspirantes, sin embargo, únicamente 2 lograron el registro al alcanzar el porcentaje mínimo de respaldo ciudadano y la dispersión territorial requerida por la ley (17 entidades federativas) y solamente un candidato compitió el día de la jornada electoral, dado que Margarita Zavala renunció a su candidatura.
- **Senadurías:** Fueron 78 ciudadanos presentaron los que presentaron su manifestación de intención, pero 23 no cumplieron los requisitos legales, por ende, se les reconoció la calidad de aspirantes a 55 (10 renunciaron en esta etapa) y solamente 9 alcanzaron el umbral de apoyo ciudadano y la dispersión territorial exigida, sin embargo, 2 de ellos vulneraron normas de fiscalización de recursos, por lo que se les negó el registro, lo que significa que sólo 7 lograron el registro como candidatos y contendieron el día de la jornada comicial. Ninguno ganó.<sup>82</sup>
- **Diputaciones:** 240 ciudadanos presentaron su manifestación de intención, 53 no cumplieron los requisitos), por tanto, a 187 se les reconoció el carácter de aspirantes. Posteriormente, 44 renunciaron y tan solo 64 ciudadanos alcanzaron el porcentaje mínimo de apoyo ciudadano y la dispersión territorial prevista en ley, sin embargo, 24 de éstos incumplieron diversas normas vinculadas con la fiscalización de recursos públicos por lo que sólo 38 lograron registrarse como candidatos independientes y contendieron el día de la jornada electoral, pero ninguno tuvo éxito.

---

<sup>81</sup> Fuente: *Numeralia final proceso electoral 2017-2018*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/28-Numeralia01072018-SIJE08072018-FINAL.pdf>

<sup>82</sup> Las entidades federativas en las que compitieron son Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Tlaxcala.

Así, es posible concluir que de los 629 cargos federales que se renovaron en 2018, solamente 46 ciudadanos obtuvieron el registro como candidatos independientes y ninguno de ellos obtuvo el triunfo electoral, cifra que resulta decepcionante para los esfuerzos que, se supone, se llevaron a cabo, pero que encuentra una explicación razonable en la inequidad estructural que aqueja a los independientes.

Asimismo, en 2018 contendieron tan solo 581 candidatos independientes a nivel estatal (4 para gobernador, 1 para Jefe de Gobierno, 159 para diputados locales, 406 presidentes municipales, 5 alcaldías, 4 presidentes de juntas municipales y 3 síndicos) frente a los 17,670 cargos a renovarse en las entidades federativas según el Instituto Nacional Electoral -incluidas concejalías, sindicaturas y regidurías étnicas-.

Los resultados fueron desalentadores, pues sólo 18 del total de los candidatos independientes registrados en 2018 obtuvieron la victoria, lo cual representa un factor de eficacia menor al 1% (en todos los casos son presidentes municipales.)<sup>83</sup>

Lo anterior significa que, del 2013 a la fecha (años en los que se celebraron elecciones en los que participaron candidatos independientes), la tasa de éxito promedio de esos candidatos sin partido es de 5.11%, cifra extremadamente baja que revela la disfunción de dicha figura y muestra que existen áreas de oportunidad para optimizarla.

El ejercicio de contrastar los datos de cuántos ciudadanos intentaron registrarse como candidatos independientes, cuántos de éstos obtuvieron el registro y, por ende, participaron en una elección y cuántos de ellos ganaron sus respectivas contiendas electorales resulta útil para mostrar dos situaciones: a) esbozar el

---

<sup>83</sup> Fuente: *Numeralia final proceso electoral 2017-2018*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/28-Numeralia01072018-SIJE08072018-FINAL.pdf>

grado de dificultad en el cumplimiento de los requisitos para obtener el registro como candidato independiente y b) vislumbrar si su participación fue realmente competitiva, es decir, si representaron o no una oferta política factible o plausible para la ciudadanía a representar y, en esa medida, una especie de amenaza para el esquema tradicional de candidatos partidistas que eleve la competitividad y, en consecuencia, la calidad de la oferta política en México.

Tales resultados, francamente pobres si se toman en cuenta la expectativa que produjo la introducción de esta modalidad del derecho a ser votado y la tendencia de crecimiento de la tasa de éxito que mostró en elecciones pasadas, pueden explicarse a la luz de la inequidad estructural o de origen que padecen las candidaturas independientes en perjuicio del derecho fundamental a ser votado, la cual proviene de la propia normativa que las rige, tal como se expondrá a continuación.

El 9 de agosto de 2012, el poder reformador de la constitución estableció las bases constitucionales sobre las que el legislador ordinario, posteriormente, desarrolló los requisitos, derechos y obligaciones aplicables a la figura de las candidaturas independientes en México, tarea que no fue sencilla, pues ésta tenía que armonizarse con la lógica que siguen las candidaturas partidistas (únicas existentes en el diseño electoral mexicano hasta entonces), así como con la dinámica propia del sistema electoral mexicano por lo que hace al otorgamiento de prerrogativas por parte del Estado.

De ese modo, la fracción III del artículo 41 constitucional establece que “ [...] *los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley*”.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, consultada el 1 de septiembre de 2018 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Al respecto, el apartado A del mismo numeral constitucional dispone que el Instituto Nacional Electoral será la autoridad con el monopolio para administrar el tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio de los derechos de los partidos políticos nacionales, de conformidad con ciertas bases que se instrumentan a nivel legal, entre ellas, la contemplada en el inciso e), misma que se transcribe para dar mayor claridad.

*“e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto”.*<sup>85</sup>

Por su parte, el subsecuente Apartado B establece que, para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, para después especificar que la distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

En el mismo sentido, la fracción IV del Artículo 116 constitucional ordena que las constituciones y leyes electorales locales deben regular el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, ello de conformidad con las bases constitucionales antes precisadas y las leyes generales en la materia (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos), lo que implica garantizar o hacer

---

<sup>85</sup> *Idem.*

efectivo su derecho de acceso a las prerrogativas constitucionales: financiamiento público y tiempos en radio y la televisión.

Tal como fue expuesto en el tercer capítulo del presente trabajo, las leyes generales en materia electoral otorgan un tratamiento específico a las candidaturas independientes, que tiene como una de sus principales características la de apartarse de las reglas generales aplicables a las candidaturas partidistas en torno a los requisitos para su registro, el otorgamiento de financiamiento (exclusivamente el destinado a la obtención del voto) y la distribución de tiempos en radio y televisión en calidad de prerrogativas constitucionales, ello en función de los rasgos propios de las candidaturas independientes.

En otras palabras, es racional que los principios jurídicos aplicables a la figura de las candidaturas independientes sean distintos a los que rigen las postulaciones partidistas, ya que las naturalezas distintas de dichas figuras pertenecientes al Derecho electoral exigen una regulación diferenciada. Un ejemplo de ello es que, en el caso de candidaturas independientes, no aplica la máxima general de prevalencia de financiamiento público sobre el privado, sino por el contrario, tal como lo sostiene la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis relevante XXI/2015, debe predominar el financiamiento de origen privado sobre el público.<sup>86</sup>

Sin embargo, ello no debe entenderse como una potestad irrestricta u omnímoda del legislador (“cheque en blanco”), pues a pesar de que es plausible y jurídicamente lógico que exista un tratamiento diferenciado para las candidaturas independientes en relación con la reglas aplicables a las candidaturas partidistas,

---

<sup>86</sup> CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Tesis XXI/2015, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

lo cierto es que en atención al principio de equidad en la contienda (exigencia que otorga sentido y credibilidad al actual sistema electoral mexicano), en la regulación de las candidaturas sin partido debieron preverse normas legales que garantizaran la maximización de las oportunidades reales de contender frente a las maquinarias partidistas, cuyas estructuras y estrategias se optimizan continuamente al obtener experiencias de los procesos electorales en los que participan sucesivamente.

Además, tomando en consideración que la implementación de las candidaturas independientes involucra el ejercicio de derechos fundamentales, como lo es el sufragio pasivo, bajo una nueva modalidad que prescinde de las estructuras partidistas, es pertinente hacer énfasis en que los preceptos reguladores de las candidaturas sin partido deben observar los parámetros introducidos por el cambio de paradigma que conllevó la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, la cual buscó el perfeccionamiento del sistema de protección de los Derechos Humanos en México, al grado de considerar dicha tutela como una de las decisiones políticas fundamentales más relevantes y profundas asumida por la Ley Suprema de México.<sup>87</sup>

Así, al margen de la regulación constitucional propia de las candidaturas independientes, misma que fue detallada con antelación, son, al menos, tres las normas constitucionales que deben observarse al momento de diseñar y/o aplicar las disposiciones legales que rigen a ese tipo de candidaturas en México (todas contenidas en el artículo primero de la Constitución General)<sup>88</sup>:

- A) El deber de todas las autoridades, incluidas las que tienen encomendada la función electoral, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (por ejemplo, el previsto en el artículo 35 fracción II *in fine* de la Constitución General), de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En palabras de José Ramón Cossío Díaz, los derechos humanos dejaron de ser únicamente

---

<sup>87</sup> García Ramírez, Sergio y Del Toro Huerta, Mauricio, *México Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2015, p. 34.

<sup>88</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, consultada el 1 se septiembre de 2018 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

límites a la actuación estatal para convertirse en horizontes de realización de ésta<sup>89</sup>.

- B) Como consecuencia de lo anterior, el Estado mexicano adoptó auténticas obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos fundamentales y sus garantías (mecanismos de protección de aquellos), como lo es el ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley.

Al respecto, debe destacarse que, al resolver el expediente Varios 912/2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó 3 obligaciones concretas a cargo del Poder Judicial de la Federación que pretenden asegurar el cumplimiento de los mencionados deberes, consistentes en llevar a cabo un control de convencionalidad *ex officio*, aplicar el principio *pro personae* al momento de interpretar normas vinculadas con derechos humanos e implementar cursos y programas de capacitación sobre estándares internacionales para jueces y magistrados (operadores jurídicos que cristalizan el control de regularidad constitucional y convencional), obligaciones que también atañen a las Salas del Tribunal Electoral Federal.<sup>90</sup>

- C) El establecimiento de un parámetro hermenéutico que entraña una doble vertiente:

C.1. El principio *pro personae*, consistente en interpretar las normas relativas a derechos humanos de tal manera que favorezcan en el mayor grado posible a las personas y les brinden la protección más amplia. Es decir, seleccionar los elementos normativos que protejan con mayor eficacia los derechos fundamentales.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos Constitucionales II*, 1ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2015, p. 45.

<sup>90</sup> García Ramírez, Sergio y Del Toro, Huerta Mauricio, *op.cit.*, pp. 268 y 269.

<sup>91</sup> Caballero Ochoa, José Luis, "Bloque de Constitucionalidad", en Cossío Díaz, José Ramón (Coord), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 1ª edición, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017, t.1, p.54

C.2. La Interpretación conforme, en ocasiones vinculada con el mencionado principio, que radica en compatibilizar el contenido normativo de un precepto infraconstitucional con los postulados o directrices contenidos en la ley fundamental, sin importar si tales disposiciones contemplan o no derechos fundamentales.<sup>92</sup>

Todo ello, con el propósito primordial de que las medidas legislativas que regulan la existencia y operatividad de las candidaturas independientes potencien, en la mayor medida posible, las oportunidades de competir en la contienda electoral de los ciudadanos que opten por postularse de manera independiente, mientras que paralelamente se reconocería que la pretensión de un ciudadano de acceder a puestos públicos que impliquen la toma de decisiones, sin verse involucrado en cuestiones partidistas, constituye un interés digno de protegerse en y por la constitución.

Al respecto, si bien es cierto que las normas que actualmente regulan la realidad electoral mexicana tienden a observar los principios, directrices y estándares internacionales mencionados, también lo es que, en cuanto al principio de equidad en la contienda, todavía existen ciertas deficiencias estructurales en el esquema normativo que rige a las candidaturas independientes, las cuales, para efectos didácticos, pueden agruparse en cinco grandes apartados, mismos que se analizarán a continuación:

**A) Los requisitos relativos a la demostración de representatividad para obtener el registro resultan excesivos en relación con la finalidad que persiguen.**

---

<sup>92</sup> De acuerdo con Gabriela Rodríguez, Alberto Puppo, Raymundo Gama y Jorge Cerdio, “cuando se realiza la técnica de la interpretación conforme, el principio *pro personae* orienta la interpretación hacia la preferencia de la norma más protectora, esto es, indica cual debería ser la preferencia del intérprete de entre diferentes sentidos posibles”. Rodríguez, Gabriela, Puppo, Alberto, Gama, Raymundo y Cerdio, Jorge, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de Derecho Humanos*, 1a ed., Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación *et al.*, 2013, p.13-16

Sin lugar a dudas, resulta razonable exigir a los ciudadanos que deseen contender como candidatos independientes la demostración de que cuentan con cierto grado de representatividad entre la porción de la sociedad mexicana a la que pretenden gobernar o representar, pues ésta es la piedra angular sobre la que se fundamenta la democracia como forma de gobierno, en la medida en que la función esencial de los representantes populares electos mediante el sufragio ciudadano es, precisamente, velar por las necesidades y los intereses concretos de un sector de la ciudadanía.

En el caso de los candidatos partidistas, es claro que la existencia misma del instituto político postulante acredita la representatividad indispensable para que tales ciudadanos sean alternativas legítimas desde el punto de vista democrático. Además, el marco jurídico electoral prevé normas que buscan garantizar que los partidos políticos conserven un nivel mínimo de representatividad, pues de no alcanzar por lo menos el 3% de la votación total en alguna de las elecciones en las que compitan, pierden el registro o acreditación (dependiendo si es a nivel federal o estatal), medida normativa cuyo propósito es asegurar que los partidos políticos cuentan con el respaldo ciudadano suficiente para representar una alternativa para gobernar.

Sin embargo, el caso de los candidatos independientes es distinto, pues al no contar con la estructura partidista que avale cierto grado de representatividad entre la ciudadanía, el legislador optó por implementar un mecanismo de obtención de apoyo ciudadano (otorgamiento de un número determinado de firmas cuya autenticidad es verificada por la autoridad electoral competente) con el que los candidatos sin partido demuestren que su presencia política en la sociedad es lo suficientemente relevante como para competir en contra de la oferta partidista.

En ese sentido, en relación al requisito relativo a la acreditación de un número o porcentaje determinado de manifestaciones de respaldo ciudadano, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado

que tiene por objeto cumplir con el fin legítimo de acreditar que el aspirante a candidato independiente cuenta con una base significativa de ciudadanos que lo consideran como una opción viable para el ejercicio y desempeño del cargo público respectivo, lo que además implica que ese respaldo tiene la entidad suficiente para presentarlo ante el electorado como una alternativa real y competitiva, que legitima su participación en los comicios desde el punto de vista democrático.<sup>93</sup>

El porcentaje de ciudadanos cuya firma se requiere generalmente obedece a las circunstancias geo-demográficas de las distintas circunscripciones territoriales a ser gobernadas, es decir, al tamaño territorial, el número de distritos en que se divide, así como la densidad poblacional que exista en la porción territorial de que se trate, por lo que resulta razonable que el número de apoyos requeridos varíe, dependiendo del tipo de cargo público y el correspondiente territorio a representar.

Además, el poder reformador de la constitución general no estableció un valor porcentual único o inmutable para que las candidaturas independientes demostraran el respaldo ciudadano para poder postularse, de ahí que la Suprema Corte de Justicia, al resolver la citada Acción de Inconstitucionalidad 22/2014, estimara que el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar, tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

Sin embargo, en México existieron y existen tendencias legislativas en las que la forma en que se exige acreditar representatividad no resulta idónea, necesaria y/o proporcional en relación con el objetivo constitucional que se persigue, lo que significa que la medida termina por convertirse en un obstáculo irrazonablemente difícil de sortear para quienes aspiran a una candidatura independiente, dado que

---

<sup>93</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 3 de enero de 2018, en el expediente SUP-JDC-1163/2017

resulta demasiado gravosa. Dichas medidas desproporcionadas pueden sintetizarse en las siguientes:

- (i) Exigencia de un porcentaje de respaldo ciudadano excesivamente elevado.
- (ii) Dispersión territorial exorbitante del origen del apoyo ciudadano.
- (iii) Plazo muy breve o reducido para recabar las firmas.
- (iv) Separación anticipada de cargos partidistas.
- (v) Mecanismos demasiado complejos para recolectar las firmas que representan el apoyo ciudadano exigido por la ley, como las copias fotostáticas de cada una de las credenciales de electoral, el otorgamiento de la firma ante notario público, así como la reciente y novedosa aplicación móvil.

Por cuanto hace al porcentaje de ciudadanos que integran la lista nominal respectiva cuyo respaldo se requiere para obtener el registro como independiente, en primer lugar debe subrayarse que, salvo el caso aplicable al cargo de Presidente de la República, la legislación mexicana (tanto a nivel federal como las locales) no cumple con el umbral del 1 % recomendado por la Comisión de Venecia en su Código de Buenas Prácticas Electorales, lo que genera desventajas iniciales y estructurales en perjuicio de los ciudadanos que pretendan postularse por la vía independiente, ya que les impone la gravosa obligación de obtener una cantidad de firmas exagerada y desproporcionada en relación con el fin que se busca -acreditar representatividad-, lo que además conlleva gastos económicos y esfuerzos humanos considerables si se toma en consideración que no cuentan con el apoyo de una estructura organizativa similar a las partidistas.

Al respecto, resulta ejemplificativo e ilustrador el caso del municipio de Zacatecas, en el que la Sala Regional Monterrey determinó que el 5% requerido legalmente por la legislación de dicho Estado para la acreditación del respaldo ciudadano no se ajustaba a los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad y, por ende, inaplicó dicha porción normativa.

La mencionada Sala Regional realizó un examen o test de proporcionalidad, en el que razonó, esencialmente, lo siguiente:<sup>94</sup>

Se consideró que la medida restrictiva consistente en exigir el 5% del listado nominal persigue un fin legítimo tutelado por el entramado constitucional, el cual conlleva que aquel ciudadano interesado en participar en una contienda electoral como candidato independiente, acredite el respaldo necesario para acceder en condiciones de competitividad con los candidatos propuestos por los partidos políticos, con el objeto de activar una mayor participación ciudadana.

Asimismo, se estimó que el principio de idoneidad se satisfizo, toda vez que al establecer un parámetro de apoyo ciudadano a los aspirantes a candidatos independientes, la autoridad puede cumplir el fin de hacer operativo el esquema electoral que al día de hoy combina un modelo de partidos y de candidatos independientes, evitando trastornos al mismo al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro. De tal suerte, dicho parámetro vendría a garantizar la competitividad de todos los actores políticos que contienden por los puestos públicos.

Sin embargo, se consideró que la medida no superó el principio de necesidad, toda vez que el parámetro por el que optó el legislador zacatecano constituye un criterio excesivamente gravoso al derecho humano a ser votado, frente a otros supuestos previsto en la ley electoral, los cuales a pesar de ser aplicables a entes de naturaleza distinta (partidos políticos), sí son semejantes respecto a los fines legítimos de acceso en condiciones de competencia a la contienda electoral y a cargos públicos de representación como lo son los parámetros para la constitución y conservación de registro de los partidos políticos, así como los porcentajes para

---

<sup>94</sup> Argumentos extraídos de la sentencia definitiva emitida por la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 31 de mayo de 2013, en el expediente al SM-JDC-481/2013

tener derecho a la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

Por ello es que el órgano jurisdiccional señalado concluyó que el criterio equivalente al apoyo de un 5% de los electores del listado nominal correspondiente, en el caso al municipio de Zacatecas, podría no resultar el más adecuado para promover el acceso en condiciones de competitividad de candidaturas independientes que incentiven la participación ciudadana bajo esa modalidad.

Se enfatiza que, para sustentar esa determinación, la Sala Regional consideró necesario partir de los siguientes elementos objetivos previstos en la legislación local de Zacatecas, tales como los que se enuncian enseguida:

1. Porcentaje para el registro de partidos políticos estatales de nueva creación (la ley local establece que es necesario contar con un mínimo de afiliados equivalentes al 1% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral del Estado).
2. Porcentaje mínimo de votación requerida para conservar su registro (de acuerdo con la ley local, el 5 % de la votación total efectiva en el Estado , en cualquiera de las elecciones para los distintos cargos).
3. Porcentaje que debe alcanzar un partido político para tener derecho a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional (la ley señala que se necesita el 2.5% de la votación total efectiva para que un partido tenga derecho a recibir una diputación por el referido principio).

Adicionalmente, se advierte que existe otro dato objetivo que pudo haber sido tomado en cuenta por la autoridad jurisdiccional al momento de realizar ese estudio comparativo, relativo al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal

de electores exigido para que la ciudadanía pueda pedir que se convoque a referéndum -mecanismo de participación democrática directa-, previsto en el artículo 45, fracción IV de la Constitución del Estado de Zacatecas.

Así, al hacer un contraste entre todos los esquemas previstos por el legislador local (en los supuestos señalados todos los porcentajes resultan sustancialmente inferiores al 5%) resulta evidente que los porcentajes exigidos a los partidos políticos son desproporcionalmente menores que los exigidos a los aspirantes ciudadanos, de ahí que la autoridad jurisdiccional concluyera que en ese caso no se cumplió con el principio de necesidad.

Por último, la Sala Regional razonó que tampoco se observó el principio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que la medida normativa no evidenciaba las ventajas institucionales que compensasen las cargas mayores al aspirante a candidato independiente, por lo que la norma se calificó como inconstitucional.

Posteriormente, al resolver las acciones de Inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas y la 43/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia validó, por mayoría de cuando menos ocho votos<sup>95</sup>, los porcentajes de respaldo ciudadano equivalentes al 3 % de los listados nominales correspondientes a los Estados de Nuevo León, Sonora, Guerrero, Guanajuato y Estado de México, al razonar que el requisito debe permitir no sólo la oportunidad para ejercer adecuadamente los derechos políticos, sino que del ejercicio democrático puedan advertirse las posibilidades reales de que candidatos independientes a los partidos políticos pueden llegar a los cargos a los que aspiran.

---

<sup>95</sup> Jurisprudencia de rubro: JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS. P./J. 94/2011, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Pág. 12

En este sentido, podría afirmarse que con dicha sentencia se fijó, vía judicial, un estándar de validez constitucional consistente en que el valor porcentual de apoyo ciudadano debe oscilar entre el 1 y 3 %, pues de resultar superior, la medida normativa podría desincentivar el ejercicio del derecho a ser votado bajo la modalidad independiente y afectar el núcleo esencial del mencionado derecho político electoral en condiciones de equidad, al disminuir las posibilidades reales de acceder al registro de la candidatura.

En esa lógica, con independencia de la libertad de configuración legislativa con la que cuentan las entidades federativas, es claro que los porcentajes que determinen los congresos locales al reglamentar las candidaturas independientes deben ajustarse a estándares constitucionales y convencionales razonables a fin de no convertirse en trabas para el goce de los derechos político-electorales involucrados.

Debe enfatizarse que esta medida normativa (erradicada casi por completo mediante reformas legales) , como muchas otras aplicables a las candidaturas independientes, no parece producir escenarios de desventaja para dichos ciudadanos si se aprecia de manera atomizada y descontextualizada, pero si se analiza globalmente, en conjunto con el resto de las reglas que les son aplicables a ese tipo de candidaturas, es posible detectar una serie de impedimentos que dificultan la participación de éstas en condiciones genuinamente equitativas.

Por lo que hace a la dispersión territorial del apoyo ciudadano prevista por la mayoría de las normativas electorales, consistente en la exigencia de que los ciudadanos que otorguen las firmas residan en, cuando menos, cierto porcentaje de las circunscripciones electorales que conforman el territorio a gobernar (por ejemplo, 17 entidades federativas para lograr el registro como candidato independiente a la presidencia de la república o la mitad de los distritos electorales dentro de una entidad federativa para el caso de una senaduría), la medida se traduce en un condicionamiento que restringe innecesariamente el derecho

fundamental de participación política, ya que impone cargas injustificadamente gravosas a quienes aspiren a competir por la vía independiente -quienes no cuentan con las robustas estructuras de capital humano que sí tienen los partidos políticos-, sobre todo si se toma en cuenta que, históricamente, las preferencias electorales en las distintas circunscripciones territoriales suelen construirse en función de arraigos ideológicos y sociales muy marcados.

Ello significa que un candidato independiente puede contar con el apoyo de la ciudadanía que habita solamente ciertas porciones muy específicas del territorio a gobernar (dispersión territorial baja), pero cuya densidad poblacional resulta suficiente para alcanzar el porcentaje de respaldo ciudadano requerido por la legislación aplicable, por lo que el requisito relativo a la dispersión territorial constituye una obligación adicional que solamente torna más compleja la acreditación de representatividad, sin abonar a esa finalidad constitucional plausible y válida.

Así, tal como lo consideró la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo suficientemente relevante y significativo para presentarse como una auténtica opción para obtener mayoría de votos son los respaldos ciudadanos que logre un aspirante, con independencia de su distribución territorial, de manera que carece de justificación constitucional exigir que los apoyos ciudadanos provengan de un porcentaje determinado de circunscripciones territoriales.<sup>96</sup>

El mencionado órgano jurisdiccional también estimó que tales exigencias evidentemente no resultan idóneas, porque existen otras alternativas para justificar que se cuenta con una genuina representatividad en el Estado o territorio que se

---

<sup>96</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 3 de enero de 2018, en el expediente SUP-JDC-1163/2017

pretende gobernar, como es la primera parte de la porción normativa que válidamente exige un porcentaje.<sup>97</sup>

Debe destacarse que, al margen del análisis de la constitucionalidad de la medida contemplada en cada legislación electoral específica (locales o federal), cuya validez o invalidez variará dependiendo del número de municipios, distritos o demarcaciones al interior de cada circunscripción territorial y el plazo que se otorgue a los aspirante para satisfacer dicho requisito, lo cierto es que dicha medida resulta absurda y contraria al funcionamiento del sistema electoral mexicano, pues sería tanto como requerir que los votos de mayoría relativa sólo pudieran darle a un candidato partidista el triunfo electoral cuando tuvieran origen en, al menos, un número determinado de porciones territoriales , sin resultar válido cuando los votación a favor de cierto candidato se concentre en algunos municipios, distritos o entidades que, históricamente, representen bastiones de la fuerza política correspondiente.

Es decir, de conformidad con el diseño electoral que impera en México y a partir de una óptica que equipare el grado de representatividad de un candidato independiente, demostrable al momento de acreditar un porcentaje de respaldo ciudadano, con el nivel de representatividad de un partido político, el cual se constata con el porcentaje de votación que obtiene en las elecciones, es claro que el apoyo de los electores (ya sea en forma de firma o de voto) puede provenir de cualquier parte del territorio cuyo gobierno corresponde al cargo de elección popular de que se trate.

Por otro lado, los plazos perentorios que la normativa otorga a los aspirantes para recolectar el apoyo ciudadano pueden ser, en ocasiones, excesivamente cortos y desproporcionales en relación con el número de firmas que las mismas normas exigen, por lo que, en esos casos, el beneficio respecto de los fines legítimos de la medida legislativa no justifica el nivel de incidencia sobre el derecho humano a ser votado de manera independiente.

---

<sup>97</sup> *Ídem.*

Es pertinente mencionar, a manera de ejemplo, que si conforme al artículo 369, párrafo 2, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el plazo con el que contaron las y los aspirantes a una candidatura independiente para Presidente de la República para llevar a cabo los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano fue de 120 días, y de conformidad con el Acuerdo INE/CG269/2018 emitido por el Instituto Nacional Electoral, el umbral mínimo fue de 866,593 firmas, ello conlleva un promedio de recolección de, aproximadamente, 7,222 firmas por día, cifra que ciertamente resulta elevada cuando se toma en cuenta que las candidaturas independientes no son debidamente socializadas entre el electorado y no cuentan con una estructura territorial robusta similar a las de los partidos políticos.<sup>98</sup>

Otro ejemplo revelador sería el caso de los aspirantes a una senaduría correspondiente a la Ciudad de México (si bien es un entidad federativa con mucha población, no es la que más densidad poblacional tiene). En ese caso, el Instituto Nacional Electoral estableció en el Acuerdo INE/CG113/2018 que el umbral mínimo fuera de 149,132 firmas, por lo que si conforme al artículo 369, párrafo 2, inciso b), de la citada ley, el plazo para recabarlas fue de 90 días, ello arroja un promedio de recabación de apoyo de 1,657 firmas al día<sup>99</sup>, tarea que claramente no es ni fue sencilla, dado que la ciudadanía mexicana no está acostumbrada a esa clase de candidaturas, sino a las partidistas de corte tradicional.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria del 23 de marzo de 2018 identificado con la clave INE/CG269/2018, consultado el 3 de octubre de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95280/CGex201803-23-dp-unico.pdf>

<sup>99</sup> Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria del 28 de febrero de 2018 identificado con la clave INE/CG113/2018, consultado el 12 de septiembre de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95143/CGor201802-28-dp-7.pdf>

<sup>100</sup> Similares ejercicios numéricos y comparativos, a través de los cuales se obtiene un promedio diario de recolección de firmas, fueron usados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para motivar la resolución SCM-JDC-75/2018, entre otras.

Así, en relación con la constitucionalidad de la duración de los plazos contemplados en las normativas electorales para que los aspirantes recaben el apoyo ciudadano, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación analizó la problemática central al resolver el SCM-JDC-75/2018 (elección municipal de Puebla), sentencia en la que se concluyó que la razonabilidad y proporcionalidad del plazo debe estudiarse en función del número de firmas a recabar y el número de personas que integran la lista nominal del territorio respectivo, pues solamente tomando en cuenta dichos elementos se puede colegir si la medida obstaculiza un derecho fundamental o, por el contrario, respeta su núcleo esencial.<sup>101</sup>

En ese sentido, si de ese análisis basado en un test de proporcionalidad para estudiar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida, se concluye que el plazo es excesivo, la Sala Regional Ciudad de México consideró pertinente adoptar las medidas necesarias para dotar de eficacia al derecho humano a ser votado, entre ellas, ampliar el plazo para recolectar los apoyos ciudadanos, ello a fin de maximizar el derecho humano y generar una oportunidad real de conseguir el registro.

Así, la Sala Regional Ciudad de México realizó ejercicios aritméticos en los que obtuvo el promedio de apoyos que los aspirantes tendrían que recolectar por día, dividiendo la cantidad total de apoyos requeridos entre el plazo para recabar dichos apoyos, de cuyos resultados advirtió que el dicha regla constituía un parámetro excesivo e irracional para la consecución del propósito que persigue la norma por lo que concluyó que en el caso concreto de la presidencia municipal de Puebla, debía inaplicarse la norma en cuestión por resultar contraria a la constitución (en específico al principio de equidad).

Si bien desde la perspectiva del control judicial de la constitucionalidad dicha circunstancia debe analizarse caso por caso, lo cierto es que el bajo porcentaje de aspirantes que lograron el registro en los procesos electorales 2017-2018 denota,

---

<sup>101</sup> Sentencia definitiva emitida por la Sala Regional Ciudad de México en sesión pública celebrada el 8 de marzo de 2018, en el expediente SCM-JDC-75/2018

entre otras cosas, que el tiempo con el que contaron para reunir el apoyo ciudadano no fue suficiente, por lo que en caso de que los legisladores propongan reformas que impulsen en mayor medida las candidaturas independientes, deberían atender a lo razonado por el Tribunal Electoral, para así, con base en ejercicios aritméticos previos, se ajusten los plazos de las distintas legislaciones para que la consecución del requisito resulte razonable o asequible.

De esta manera, para que exista un derecho efectivo a ser votado en el sistema mixto que incluye a las candidaturas independientes, es necesario que se asuma una actitud facilitadora y que no se impongan limitaciones no razonables que impidan el óptimo desarrollo de dicho sistema electivo, pues de lo contrario, no sólo se afectaría el derecho al sufragio pasivo, sino la posibilidad de que la ciudadanía tenga mayores opciones políticas viables en las contiendas electorales, lo que va en detrimento de los principios de un Estado democrático de Derecho.

Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció respecto de la validez del citado plazo previsto en el artículo 369 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al dictar sentencia en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumuladas<sup>102</sup>, lo cierto es que lo hizo exclusivamente a la luz del concepto de invalidez planteado por los entonces promoventes, relativo a la desproporción de esos plazos en comparación con el lapso de un año otorgado a las organizaciones que pretendan erigirse en partidos políticos de nueva creación para promover un ideario político en abstracto.

En cambio, la litis en el medio impugnativo que conoció el tribunal electoral federal consistió en dilucidar si existía o no la necesidad de que los aspirantes contaran con más días para recolectar el apoyo ciudadano exigido por la ley en función de la cantidad de firmas que debían recolectarse y de la densidad poblacional del territorio correspondiente, pues ello podía representar una barrera significativa

---

<sup>102</sup> *Vid. Cfr.* considerando trigésimo de la sentencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 9 de septiembre de 2014, en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014

para el correcto ejercicio del derecho político electoral, al dificultar innecesariamente el registro de quienes optaron por la vía independiente.

Por otro lado, existe otro requisito de “registrabilidad” que se contempla en ciertas legislaciones electorales vinculado con la exigencia de que los aspirantes y candidatos independientes no tengan vínculos partidistas al momento de presentar su manifestación de intención, ello con el propósito de evitar el transfuguismo electoral (pasar repentinamente de una ideología política a otra) y de esa forma prevenir que las candidaturas ciudadanas se conviertan en un refugio cómodo para quienes no logran acceder a una candidatura en su partido político -los precandidatos derrotados- y ocupen estos espacios independientes, lo cual contravendría lo perseguido por la constitución.

Así, las reglas en cuestión exigen una separación anticipada de cargos y/o afiliaciones partidistas como requisito a satisfacer para poder ser registrado como candidato independiente, sin embargo, se precisa que las calidades de dirigente partidista, militante de un instituto político o excandidato partidista, merecen tratamientos diferenciados en cuanto a los tiempos en que deben separarse para evidenciar la no vinculación con un instituto político (demostrar que constituyen una opción política genuinamente ajena a los idearios políticos de los partidos políticos).

En primer lugar, la Suprema Corte resolvió el tema en la referida acción de inconstitucionalidad 22/2014 en el sentido de que la medida contemplada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales era válida porque pretendía mantener a las candidaturas independientes como una verdadera opción ciudadana, alternativa a los partidos (finalidad constitucionalmente legítima), estaba dirigida a las personas que podían aprovecharse de la estructura partidista para obtener ventajas indebidas (idoneidad) y no implicaba una intromisión desmedida porque podía ejercerse el derecho a ser votado mediante otras modalidades, como a través de un partido político (necesidad).

La jurisdicción electoral federal, por su parte, al resolver un asunto vinculado con la conformación de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, ratificó la validez del requisito consistente en no haber participado como precandidato o candidato en los comicios inmediatos anteriores a las elecciones en las que se pretende el registro como independiente, pues ello asegura cierta autonomía de las fuerzas políticas tradicionales al evitar una especie de “transfuguismo retardado” (dicho criterio se reflejó en la tesis relevante XLI/2016 de la Sala Superior).<sup>103</sup>

Vale la pena mencionar que, en algunas entidades federativas, como Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco y Estado de México, se exige a quienes aspiran a contender por la vía independiente un plazo de separación partidista anticipada de 3 años (afiliación o dirigencia), norma que, *a priori*, parece irracional y excesiva, sin embargo, el tema fue tratado por primera vez en la Suprema Corte Justicia al resolver las acciones de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas, resolución en la que se condseró válida la medida con base en un razonamiento que no atendió a la diferencia fáctica que existe entre un dirigente partidista y un simple militante.

La Suprema Corte estimó que, para asegurar la independencia partidista, resulta legítimo exigir a los dirigentes de los partidos políticos un plazo razonable de separación de cargo para postularse como candidatos independientes, ya que así se puede garantizar su desvinculación de los partidos políticos; de lo contrario, existiría la posibilidad de hacer fraude a la ley, incluso a la Constitución Federal, pues los propios partidos políticos además de registrar a sus candidatos de partido, podrían alcanzar el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que pertenecen al propio partido, desvirtuando la figura de la candidatura independiente y vaciando de contenido esa expresión del derecho a ser votado.

---

<sup>103</sup> Se resalta que, hasta ese momento, ya existían cuatro legislaciones locales cuyas normativas electorales contemplaban ese requisito de manera expresa: Baja California, Chihuahua, Durango y Quintana Roo, pero no a nivel federal.

En este sentido, sostuvo que la medida pretende evitar precisamente que un miembro de un partido político, atendiendo a circunstancias políticas, se ponga de acuerdo con el instituto político para que éste último en realidad compita con dos candidatos al mismo cargo; o a la inversa, un miembro inconforme con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente aprovechando la proyección que éste le proporciona, por lo que se determinó las disposiciones en las cuales se establece un plazo de separación como requisito para registrar una candidatura independiente tiene una finalidad constitucionalmente válida, como es preservar el carácter independiente de la candidatura en los términos de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal.

La justificación usada por la Corte para avalar la duración de plazo radicó en que dicho lapso (3 años) corresponde a la duración de una legislatura, el periodo de gobierno que generalmente dura un ayuntamiento o, incluso, de una delegación tratándose del entonces Distrito Federal, de tal forma que resulta razonable que en ese periodo no se permita favorecerse de los correligionarios a los que promovió para ocupar un cargo público durante su dirección, garantizando la pérdida de vinculación con el partido político y, con ello, fortaleciendo las condiciones de equidad respecto de otros aspirantes a competir por la vía independiente.<sup>104</sup>

Es cierto que ello resulta congruente con la figura de las candidaturas independientes, pues lo que se busca con esas reglas es evitar la participación o influencia partidista en aquellos ciudadanos que aspiren a un puesto de elección popular por la vía independiente, tentación en la que es probable que caigan precisamente por el esquema favorecedor de partidos políticos que actualmente rige, el cual aumenta sus probabilidades de triunfo (la ratio iuris de la norma es que los interesados que se ubiquen en ese supuesto, no se sirvan de su participación e influencia al interior de los partidos para lograr apoyos en favor de la candidatura.

---

<sup>104</sup> Razonamientos contenidos en la sentencia definitiva emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 26 de noviembre de 2015, en la Acción de Inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas

Ello atiende a la voluntad del poder reformador de la constitución, que desde 2007 (al dictaminar la primera propuesta de adicionar las candidaturas independientes al sistema mexicano, misma que no prosperó), se sostuvo en la Cámara de Senadores que *“las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos -entre ellos, los propios partidos políticos- que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral”*.<sup>105</sup>

Pese a que el argumento tiene sentido tratándose de dirigentes (nacionales, estatales o municipales) de institutos políticos dado su control sobre las estructuras partidistas que, a la postre, pueden propiciar ventajas indebidas en su favor, se advierte que en el cuerpo de la sentencia aprobada por la mayoría no se llevó a cabo un análisis particularizado en cuanto a la razonabilidad de exigir tres años de separación a los afiliados o militantes de los partidos políticos, situación que ameritaba un estudio focalizado, pues el grado de proyección política que tienen los dirigentes y afiliados a un partido es muy distinto en cuanto a intensidad.<sup>106</sup>

Al respecto, el criterio ha evolucionado, pues en la tesis relevante XVII/2018, aprobada en junio de este año por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se sostiene que es inconstitucional exigir a los militantes, afiliados o equivalentes que pretendan registrarse por la vía independiente, el mismo tiempo de separación que a los dirigentes partidistas, ya

---

<sup>105</sup> Arellano Trejo, Efrén, *Origen y balance de las candidaturas independientes*, Ciudad de México, documento de Trabajo núm.193 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, Ciudad de México, 2015, p.9, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-193.-Origen-y-balance-de-las-candidaturas-independientes>

<sup>106</sup> De hecho, los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Aguilar Morales, votaron en el sentido de que debía invalidarse la porción normativa que dice *“militante”* por resultar excesivamente limitadora de derechos fundamentales, empero, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de ese aspecto, dado que no alcanzó la mayoría calificada -8 votos- para declarar su invalidez o inconstitucionalidad.

que la militancia no supone la misma calidad, posición y ventaja que los cargos de dirección dentro de la estructura de un partido político.

Por tanto, al dictar sentencia en los juicios SUP-JDC-705/2016 y SUP-JDC-1163/2017, el mencionado órgano jurisdiccional consideró razonable que los militantes o equivalentes se desafilien de su partido político al menos un día antes de la presentación del escrito de manifestación de intención de registrar una candidatura independiente ante el órgano administrativo electoral competente, criterio que repercute directamente en la normativa de las seis entidades federativas señaladas con antelación.<sup>107</sup>

Por cuanto hace a los dirigentes, es en la tesis relevante LIV/2016 en la que la Sala Superior razonó que quienes hayan desempeñado un cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún instituto político solamente podrán ser registrados como aspirantes y candidatos independientes si renunciaron a éste, al menos, un año antes del día de la jornada electoral. Igualmente, en la misma tesis se considera que hacer extensiva dicha restricción para todos los afiliados constituiría una medida irracional que limitaría injustificadamente el derecho político-electoral a ser votado, criterio que fortaleció a las candidaturas independientes, al permitir que personas con cierta proyección política (pero no la suficiente para generar inequidad aprovechando la ventaja de una plataforma partidista) elaborasen un proyecto político independiente y lo presentasen ante la ciudadanía.

Lo cierto es que la naturaleza o esencia de las candidaturas independientes resulta incompatible con la idea de que ciudadanos plenamente identificados con partidos políticos opten por esa vía cuando no logran acuerdos al interior de sus partidos para ser postulados, ya que ésta buscan la apertura de espacios de

---

<sup>107</sup> CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES INCONSTITUCIONAL EXIGIR A LOS MILITANTES, AFILIADOS O EQUIVALENTES QUE PRETENDAN REGISTRARSE POR ESA VÍA EL MISMO TIEMPO DE SEPARACIÓN QUE A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS. Tesis XVII/2018, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

participación ciudadana que no se identifican con institutos políticos, por lo que la medida legal de establecer un plazo de separación de éstos abona a la equidad a favor de los candidatos independientes, ello por la situación de ventaja que pudiese obtener al aprovecharse de la estructura partidista.

En suma, se coincide con el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien considera que *“el tiempo de separación es una variable que juega a favor o en contra de incentivar el paso de candidaturas de partido a candidaturas independientes y, por ello, tampoco es viable exigir que las personas nunca hubiesen tenido una relación con un partido político, pues por el contrario, muchas veces de ello depende su contacto con la ciudadanía y reconocimiento social y,, por tanto, el éxito de su candidatura, pues lo verdaderamente relevante es que su agenda sea una alternativa comprometida con intereses públicos que destaque y sea competitiva a pesar de no contar con el apoyo de toda una estructura partidista”*.<sup>108</sup>

Por cuanto hace a los mecanismos para recolectar las firmas que representan el apoyo ciudadano requerido por la legislación, es importante que éstos faciliten la labor de los aspirantes y no la dificulten con procedimientos innecesarios y engorrosos que, eventualmente, terminen por obstaculizar una dinámica fluida de recolección de firmas y, con ello, el ejercicio adecuado del derecho político-electoral a ser votado.

Existen numerosos ejemplos de métodos complejos, contemplados en su momento por diversas normativas electorales, que fueron declarados inconstitucionales por entorpecer injustificadamente la tarea de recolectar el apoyo ciudadano en perjuicio de aspirantes que, de por sí, cuentan con plazos ajustados para lograr reunir los porcentajes de la ciudadanía mandatados en las respectivas

---

<sup>108</sup> Ideas expuestas por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en la Mesa de diálogo “Candidaturas Independientes, de la ley a la práctica”, que se celebró en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco el jueves 23 de julio de 2015 y cuyo contenido se encuentra disponible en el siguiente *link*: <http://portales.te.gob.mx/salas/sites/default/files/“Candidaturas%20independientes,%20de%20la%20ley%20a%20la%20práctica”.pdf>

legislaciones, sin embargo, recientemente se han implementado algunos otros novedosos mecanismos que, si bien a la larga pueden efficientar el proceso de recolección de apoyos, lo complicaron aún más para el proceso 2017-2018.

Un ejemplo de esos procedimientos innecesarios -entorpecedores del disfrute efectivo del derecho fundamental- es la fe de hechos notarial que en ocasiones se preveía para que un fedatario público cotejara, con su original, cada una de las copias de las credenciales para votar de los ciudadanos que acudían a brindar su apoyo a un aspirante determinado. Asimismo, en algunas leyes se imponía una obligación adicional, consistente en que el mismo fedatario público hiciera constar que, efectivamente, fue el ciudadano quien firmó autógrafamente el formato o relación de apoyo ciudadano.

Naturalmente, la Sala Superior los consideró requisitos desproporcionales e irracionales al emitir sentencia en el SUP-JDC-41/2013, sobre la base de que la medida no está respaldada en la Constitución Federal y, lejos de posibilitar el registro de candidaturas independientes, obstaculiza el derecho fundamental de acceder a éstas.

En ese sentido, dicho tribunal consideró la regla de dar fe de todas y cada una de las firmas autógrafas como un requisito de difícil cumplimiento, puesto que el sólo hecho de que el aspirante a una candidatura independiente deba movilizar a una gran cantidad de ciudadanos que demuestren su apoyo para que acudan ante el notario público a firmar la relación respectiva y éste dé fe de la identidad de las personas que acuden y de la autenticidad de sus datos, constituye una exigencia desproporcional que no contribuye a materializar la finalidad de la inclusión de las candidaturas independientes, consistente en lograr una mayor y más fuerte participación democrática.

Igualmente, estimó que el requisito relativo a cotejar todas las copias de las credenciales para votar con su original vulneraba la constitución al erigirse en un impedimento para los aspirantes, ya que constituye un exceso pretender que cada credencial de elector de los ciudadanos que otorguen su apoyo a la candidatura

independiente deba ser presentada ante el fedatario público para que éste contraste todos sus elementos con la original, entre otras cosas, por el tiempo que ello llevaría.

Tales razonamientos permiten concluir que exigir la satisfacción de esas condiciones se traduciría, entre otras cuestiones, en una lesión al principio de equidad en la contienda, pues el hecho de exigir un desgaste de tal naturaleza (tiempo, esfuerzo, recursos para cubrir gastos del fedatario, etc.) propicia la inexistencia de un piso parejo en relación con los precandidatos partidistas -cuya precampaña, en teoría, coincide en tiempos con el periodo para recabar el apoyo ciudadano-.

Así, si bien es cierto que se corrigieron aspectos del rumbo inequitativo mediante la inaplicación, vía jurisdiccional, de las porciones normativas de referencia, también lo es que tales esquemas generadores de desventajas indebidas deberían corregirse paulatinamente desde la confección de leyes (competencia de los legisladores), es decir, desde un enfoque que prevenga las violaciones constitucionales y no reaccione ante ellas, pues no debe pasarse por alto que, en México, ejercer el derecho de acceso a la jurisdicción suele traer aparejados costos momentáneos elevados -en este caso, para quienes aspiran a competir como candidatos independientes-.

También existen mecanismos vigentes que, en la práctica, dificultaron la recolección del respaldo ciudadano, sobre todo por las deficiencias técnicas que presentaron al momento de implementarlos. Uno de tales mecanismos fue la aplicación móvil diseñada por el Instituto Nacional Electoral destinada a “facilitar” la captación de las firmas de los ciudadanos que desearan brindar su apoyo a los aspirantes a candidatos independientes, cuyo uso provocó múltiples escenarios litigiosos en los que se reclamó precisamente que ésta constituyó un obstáculo para los aspirantes.

Por una parte, el correcto funcionamiento de la aplicación móvil dependía, en buena medida, de que los usuarios contaran con un teléfono inteligente -con

versiones de softwares específicas-, tuvieran acceso a internet y, desde luego, supieran cómo manejar la aplicación, circunstancias que si bien resultaron plausibles tratándose de cargos federales, no fueron asequibles en muchos municipios o incluso entidades federativas en México. Es cierto que el Instituto Nacional Electoral permitió, a manera de excepción, que los aspirantes pertenecientes a comunidades marginadas entregaran las firmas en formato físico (cédula de respaldo tradicional, con las firmas autógrafas asentadas en papel), sin embargo, dicha medida no fue suficiente, ya que aún en zonas urbanas, la capacitación a los auxiliares en cuanto al uso de la “app” representó un problema a superar.

Así, con independencia de que la constitucionalidad de las normas que ordenaron la utilización forzosa de la aplicación móvil fue ratificada por la Sala Superior del Tribunal Electoral al dictar sentencia en el SUP-JDC-841/2017, lo cierto es que la experiencia posterior mostró que, lejos de eficientar los procesos de recolección y verificación de apoyo ciudadano, el funcionamiento irregular de la aplicación móvil y de la base de datos central de la autoridad administrativa provocó incertidumbre en torno a la autenticidad y validez de cada una de las firmas, escenario poco deseable en la materia electoral, pues ello se tradujo en la falta de certeza.

Es decir, al implementarse por primera vez dicho mecanismo electrónico sin mediar prueba alguna, se presentaron contratiempos que tuvieron que resolverse sobre la marcha (mientras transcurría el periodo para recolectar las firmas), lo cual conllevó la imposición de cargas inequitativas para los aspirantes. Ello sin mencionar los problemas que existieron en la etapa final de verificación de cumplimiento de porcentaje de apoyo ciudadano, en el que el procedimiento novedoso confeccionado por el Instituto Nacional Electoral produjo serias dudas en cuanto a la labor de clasificar en válidas o inválidas cada una de las firmas, tal como se corrobora de la lectura de la sentencia recaída al SUP-JDC-186/2018 y acumulado, en la que otorgaron el registro a Jaime Rodríguez Calderón (“El Bronco”) por inconsistencias al momento de analizar los apoyos ciudadanos a través del sistema electrónico que incluía la aplicación móvil.

Otro aspecto normativo cuya constitucionalidad se debatió y que está relacionado con los requisitos a cumplir para ser registrado como candidato independiente, pero que no necesariamente impacta en la equidad en la contienda, fue la cuestión relativa a si solamente podía contender o participar un candidato independiente por cargo o varios (cuantos todos cumplieran con los requisitos normativos).

Desde luego, la primera alternativa podría considerarse lesiva del derecho al sufragio activo de las personas que, pese a satisfacer las calidades que marca la ley y demostrar representatividad significativa, les fuera negado el registro porque otro ciudadano logró el registro primero, pues podrían ser minutos de diferencia e incluso segundos, lo cual no parece tener el peso suficiente para cancelar el goce de un derecho fundamental de índole política-electoral.

La cuestión, en palabras de Reyes Rodríguez Mondragón, radicó en decidir si priorizar la maximización de la competitividad de los candidatos independientes, de modo que participaran en condiciones de igualdad o equidad con los candidatos partidistas (expansión del derecho al sufragio pasivo de quienes logren registrarse primero), o bien permitir el registro de diversos candidatos independientes para el mismo cargo y, así, privilegiar el incremento de las alternativas políticas ofrecidas al electorado (expansión del derecho al sufragio activo).<sup>109</sup>

En cualquier caso, parecer ser que la primer alternativa resulta más lesiva de principios y derechos de rango constitucional, pues además de disminuir la oferta política -menoscabo del derecho a votar de la ciudadanía-, se vulnera el derecho a ser votado de todos los aspirantes que satisfagan las exigencias legales para contender por la vía independiente, lo cual repercute en la equidad en la contienda, al dificultar el acceso al poder público a través de dicha modalidad.

---

<sup>109</sup> *Idem.*

**B) El régimen de financiamiento -privado y público- para los candidatos independientes provoca una desigualdad manifiesta frente a los partidistas.**

En comparación con el régimen de financiamiento partidista, el régimen de financiamiento (público y privado) para candidatos independientes previsto en la mayoría de las legislaciones electorales conlleva una limitación económica desproporcionada que ubica a los candidatos independientes en una franca desventaja en la contienda electoral frente a los candidatos postulados por los institutos políticos, tal como se expondrá a continuación.

En capítulos anteriores se precisaron las reglas que establecen el origen y los límites del financiamiento del que disponen los candidatos independientes tanto para recabar el apoyo ciudadano (en su calidad de aspirantes), como para llevar a cabo actos de campaña a través de los cuales promocionen y difundan su oferta política -proselitismo político en busca del voto del electorado-.

El financiamiento público que tiene derecho a recibir el conjunto de candidatos independientes que participarán en determinada elección es el que correspondería a un partido político de nuevo registro, sin embargo, dicho monto se distribuye en función de los porcentajes que, según cada normativa electoral, se destinarán a cada tipo de elección o cargo a elegir (en el caso de las elecciones federales, por ejemplo, se divide igualitariamente en 33.3% para la elección presidencial, la de diputaciones y senadurías), para después dividir o prorratear ésta nueva cifra entre la totalidad de candidatos independientes registrados formalmente que compitan por el mismo cargo electivo.

El financiamiento privado de los candidatos independientes se constituye por las aportaciones que realizan el candidato independiente y sus simpatizantes, monto que, de acuerdo con el texto del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, no puede rebasar el 10% del tope de gasto de campaña fijado para elección de que se trate -precepto que encuentra normas

espejo en la mayoría de las legislaciones estatales, aunque en algunas pocas el porcentaje es mayor-.

Al respecto, cabe recordar que, tratándose de candidaturas independientes, la máxima de prevalencia del financiamiento público sobre el privado no opera y, por el contrario, aplica completamente a la inversa, es decir, siempre debe existir preeminencia del financiamiento privado sobre el público, criterio que convalidó la Sala Superior al resolver el SUP-REC-193/2015 y el diverso juicio SUP-JRC-582/2015, ello con base en los siguientes razonamientos:

- La regla estaba diseñada exclusivamente tomando en cuenta la existencia de los partidos políticos.
- Aplicada a las candidaturas independientes, se traduce en un límite excesivo al derecho a ser votado que, por ende, no puede aplicarse analógicamente.
- Si el Poder reformador de la Constitución General hubiese pretendido hacer extensiva la regla, así lo habría dispuesto expresamente.
- Su aplicación implicaría negarle las mismas prerrogativas a los candidatos independientes respecto de los partidistas, pero la imposición de las mismas cargas.<sup>110</sup>

En primer lugar, se considera que el modelo de determinación y distribución inicial del financiamiento público prevista por la constitución es, *per se*, inequitativa, pues el marco jurídico -tanto federal como los estatales- obliga a efectuar un prorrateo, por lo que los candidatos independientes sólo tienen derecho a una parte alícuota del financiamiento que correspondería a un partido de nueva creación, en función

---

<sup>110</sup> CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Tesis XXI/2015, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

del número de ciudadanos que consiguen registrarse para competir de manera independiente por un cargo público determinado, lo que torna desigual la contienda electoral, ya que a los candidatos partidistas les es otorgada una cantidad de dinero muy superior cuya fuente es el financiamiento para la obtención del voto otorgado por el Instituto Nacional Electoral a los partidos políticos (dependiendo de su fuerza electoral demostrada en las elecciones previas), sin importar el número de candidatos que compitan por el mismo cargo de elección popular.

Si bien es cierto que resulta razonable que a los independientes no les sea otorgada la misma cantidad de dinero público que a los candidatos partidistas (el costo de las elecciones para el erario sería aún más elevado y exagerado), así como que el monto presupuestado -equivalente al que se daría a un partido de reciente creación- se divida entre el número de candidatos ciudadanos que logren el registro formal, también lo es que la experiencia reciente ha demostrado que dichas cantidades han resultado excesivamente bajas (p.ej. tan sólo \$7, 160, 555 para Margarita Zavala y Jaime Rodríguez Calderón, respectivamente, frente al tope de \$429, 633, 325 de los candidatos postulados a la presidencia por partidos políticos)<sup>111</sup>, por lo que las estrategias de los candidatos independientes han dependido casi por completo del financiamiento privado que pueden y logren reunir.

Así, a fin de apuntalar la equidad en la contienda, el poder reformador de la constitución podría aumentar dicho monto a prorratearse, es decir, modificar la regla de determinación del financiamiento público a efecto de incrementar la bolsa global al doble o triple de lo que correspondería a un partido político de reciente

---

<sup>111</sup> De conformidad con el acuerdo INE/CCG283/22018, la bolsa global de \$42, 963, 332 (cuarenta y dos millones, novecientos sesenta y tres mil, trescientos treinta y dos pesos), determinada por el Instituto Nacional Electoral, se dividió entre los 3 cargos federales para los que se registraron candidatos independientes -presidencia, diputaciones federales y senadurías-, dando como resultado \$14, 321, 110, cifra que, a su vez, se dividió entre 2, pues sólo dos ciudadanos lograron el registro para contender por la presidencia, operación de la que resultan los \$7, 160, 555.

creación para que, así, todos los candidatos independientes cuenten con un poco más de dinero para competir, pues tomando en cuenta el contexto mexicano, es evidente que el factor económico durante las campañas es quizá la variable más importante o determinante en cuanto a las probabilidades de contender y ganar una elección, por lo que el sistema debería garantizar una mínima posibilidad de contender a partir del régimen partidista de financiamiento y los topes de gastos que el propio diseño normativo impone.

Máxime tomando en cuenta que los candidatos independientes, como bien lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral en innumerables ocasiones, no tienen la vocación de permanencia ideológica propia de los partidos políticos, por lo que, en todo caso, si quedase algún remanente del financiamiento público que no fuera utilizado durante las campañas por los candidatos sin partido, éstos tienen el deber de restituirlo al Instituto Nacional Electoral para así contribuir a la eficiencia presupuestaria (el destino o aplicación de ese dinero se controla mediante la fiscalización en tiempo real administrada por la mismo órgano constitucional autónomo, candado que asegura que no se gaste en cuestiones distintas a la obtención del voto).

Debe subrayarse que, a nivel local (p. ej. el caso de la Ciudad de México), existen legislaciones cuyo esquema de distribución de financiamiento público resulta más benéfico para los candidatos independientes, pues en vez de otorgar al conjunto de éstos lo que le correspondería a un partido de reciente creación, les autoriza el monto dinerario que le corresponde al partido político que haya obtenido menos financiamiento público para la elección de que se trate, lo cual dependerá de la fuerza electoral acreditada en los comicios anteriores por dicho instituto político.<sup>112</sup>

Lógicamente dicha cifra es superior a la otorgada a partidos políticos nuevos, por lo que el ese modelo u otros en los que se de a los independientes el monto que

---

<sup>112</sup> Artículo 324, primer párrafo del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, consultado el 29 de octubre de 2018, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo120215.pdf>

represente la media o promedio de los financiamientos públicos otorgados a todos los partidos políticos, ciertamente son más equitativos que el federal y constituyen alternativas para optimizar la figura de la independientes, pero ello no equivalen ni garantizan la satisfacción plena del principio de equidad, pues para determinar la observancia cabal de éste es necesario tomar en cuenta otros factores del régimen de financiamiento, como se verá a continuación.

Por otra parte, también en relación con el financiamiento público, la mayoría de las legislaciones electorales en México prevén que, cuando sólo un candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos públicos a renovarse, aquel solamente podrá recibir el 50% del financiamiento público reservado para las campañas de ese tipo de elección<sup>113</sup>, regla que se traduce en la imposición de un límite económico goce adecuado del derecho a ser votado, cuya razonabilidad y validez se ha puesto en tela de juicio ante la jurisdicción electoral.

El tema se trató por la Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de Inconstitucionalidad 22/2014, resolución en la que se consideró que, si el poder reformador de la constitución estableció que la suma de lo que le correspondería a un partido de nueva creación sería suficiente para abastecer a todos los candidatos registrados sin partido, resulta lógico asumir que el monto del financiamiento conjunto para las candidaturas independientes se planeó para que cubriera las necesidades de, al menos, dos de ellos, de manera que si solo uno es quien contiene, lo equitativo es que únicamente disfrute de la mitad de lo que a ambos les hubiese correspondido.<sup>114</sup>

En esa línea de ideas, el máximo tribunal del país también razonó que, si el sistema legal de asignación del financiamiento público para candidatos

---

<sup>113</sup> Artículo 408, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consultada el 29 de octubre de 2018, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf), y sus correspondientes normas espejos en las legislaciones electorales estatales.

<sup>114</sup> Sentencia definitiva emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 9 de septiembre de 2014, en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014

independientes se programó para dividir entre ellos las prerrogativas gubernamentales y que reciban exclusivamente a prorrata los recursos estatales, resulta congruente con ese esquema distributivo que, cuando uno solo de ellos es el que se registra oficialmente, también en estos supuestos se aplique una medida que preserve el criterio constitucional de asignación de tan solo una parte alícuota de las prerrogativas estatales, y concretamente del financiamiento público, aún a pesar de la unicidad que existiera.

Dicho razonamiento se llevó a cabo al ejercer un control constitucional abstracto, por lo que el criterio parecía plausible o razonable (aunque sin existir en la ejecutoria una justificación sólida de por qué la medida resultaba equitativa), sin embargo, una vez aplicada la norma y evidenciada la realidad de las finanzas de las candidaturas independientes frente a las partidistas, parece ser que dicha regla no tiene razón de ser, pues lejos de generar beneficios para la contienda electoral, la perjudica en detrimento de las oportunidades reales de competir de los independientes -pareciera que el legislador intentó proteger de forma velada el monopolio partidista de postulación electoral-.

Al respecto, resulta esclarecedor el voto particular suscrito por los magistrados Felipe de la Mata, Reyes Rodríguez y Felipe Fuentes Barrera -integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-272/2018 (relacionado con la candidata independiente única que compitió por la jefatura de gobierno de la Ciudad de México en 2018), en el que, medularmente, expusieron que la aplicación del artículo 322, párrafo tercero, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, impide que se garantice debidamente el derecho de la ciudadana a ser votada en condiciones de equidad.

Razonaron que esa restricción vinculada con el acceso a la prerrogativa constitucional no tiene justificación alguna en relación con la renovación de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México e impedía que se generasen las condiciones más favorables para que él o la ciudadana pueda competir con un

piso mínimamente parejo, ya que el modelo de distribución de financiamiento para las candidaturas independientes ya contiene, en sí mismo, restricciones tendentes a preservar la equidad, por lo que la aplicación de esa limitante adicional no encuentra una justificación objetiva, sobre todo si ya se había previsto un monto debidamente presupuestado para ese rubro.

En esa línea de ideas, concluyeron que tomando en cuenta que esa medida tal vez sería razonable tratándose de postulaciones pensadas para una pluralidad de candidaturas destinadas a renovar órganos colegiados (legislativos o ayuntamientos), pero no para postulaciones a cargos unipersonales -como la jefatura de gobierno-, las autoridades administrativas estaban en aptitud de respetar el esquema construido por el legislador y, simultáneamente, optimizar en la mayor medida posible las condiciones de participación de una candidata independiente única a contender por la titularidad del ejecutivo de la Ciudad de México.

Sin embargo, al margen del monto que por concepto de financiamiento público les corresponda a los independientes, la medida legal que en mayor grado lesiona la equidad en la contienda es la relativa al tope impuesto al financiamiento privado que pueden obtener los independientes, pues al limitarlo a cierto porcentaje del tope de gasto de campaña fijado para elección de que se trate,<sup>115</sup> se impide que los independientes se alleguen de los recursos financieros mínimos y suficientes para desplegar campañas electorales competitivas. Obstáculo insuperable, pues de exceder dicho límite, incurrirían en un ilícito cuya sanción podría ser la revocación de su registro como candidatos.

En ese sentido, es claro que si la finalidad constitucional fue limitar al máximo el flujo de dinero público para financiar las actividades por medio de las cuales los independientes promocionan sus plataformas electorales, entonces el legislador

---

<sup>115</sup> De acuerdo con Said Hernández Quintana, el 10% a nivel federal y en 24 Estados, 1 Estado el 15%, 4 entidades federativas permiten entre el 20% y 25% y sólo tres por arriba del 30%. Hernández Quintana, Said, *Las candidaturas independientes en las elecciones...op.cit.*, p.109

debió prever alguna medida para compensar ese aspecto desventajoso desde el punto de vista económico, tendiente a equilibrar financieramente la contienda electoral entre candidatos partidistas e independientes, pues de otro modo no se satisface el principio constitucional de equidad.

Es decir, *prima facie*, vistas ambas normas de manera aislada o atomizada, no se advierte una afectación a las condiciones equitativas exigidas por la Constitución, sin embargo, de una apreciación integral del sistema de financiamiento aplicable a las candidaturas independientes, se desprende que gracias a los límites impuestos tanto al financiamiento privado como público, el esquema resulta desproporcional en relación con el propósito que busca e injustificadamente gravoso para los independientes, pues no permite que éstos compitan frente a candidatos partidistas con muchos más millones de pesos disponibles para convencer a la ciudadanía (el bombardeo propagandístico es, hasta cierto punto, deseable en una democracia, pues posibilita un voto relativamente bien informado).

El primer pronunciamiento por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en torno al tema fue el caso Chihuahua (SUP-CDC-2/2016), en el que la Sala Superior concluyó, en esencia, que el límite para el financiamiento privado de los candidatos independientes, previsto en el artículo 228 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, en el cual se prevé que éstos no podrán rebasar el 50% del tope de gasto de campaña para candidatos independientes de la elección de que se trate, resulta una medida proporcional y equitativa en tanto que permite que el financiamiento privado prevalezca sobre el público, el cual suele ser significativamente inferior al que es otorgado a sus similares que compiten postulados por un partido político o coalición (en ese caso el análisis no derivó de un agravio concreto en el que se cuestionara la constitucionalidad de la medida a partir de un porcentaje significativamente menor al 50 %).

Posteriormente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación volvió a pronunciarse al respecto, pues al resolver los juicios SG-JDC-80/2017 y SUP-

JDC-222/2018, entre otros, las salas respectivas desarrollaron un test de proporcionalidad de la medida legislativa. Al correr dicho examen destinado a verificar la regularidad constitucional de la regla en cuestión, se consideró que ésta sí persigue una finalidad constitucionalmente válida -tutelar la equidad en la contienda-, sí resulta idónea -al fijar un parámetro objetivo que restringe el ingreso desmedido de recursos a las campañas- y sí cumple con el requisito de necesidad -impone un equilibrio necesario a efecto de que la competencia se de con cierta igualdad de oportunidades-.

Sin embargo, en las resoluciones se estimó que la medida no resulta proporcional en sentido estricto, ya que al restringir excesivamente la cantidad de dinero que los independientes pueden gastar para la obtención del voto, la vulneración del derecho al sufragio pasivo tuvo mayor peso o incidencia que el beneficio obtenido por la restricción misma, por lo que determinó inaplicar la medida a efecto de que fuera ajustada por la autoridad administrativa electoral, con el propósito de satisfacer un postulado constitucional rector en materia electoral, como lo es la equidad en la contienda.

Debe resaltarse que, desde un punto de vista técnico, la medida no resiste siquiera la tercera etapa del test, pues al existir otras alternativas normativas cuya implementación es posible y que lesionan en menor grado los derechos fundamentales involucrados (como el incremento sustancial del porcentaje que representa el tope) no resulta necesaria y, por ende, al ser inconstitucional la restricción innecesaria del ejercicio de un derecho político-electoral, el examen de regularidad constitucional no debió extenderse hasta la proporcionalidad en sentido estricto.

Independientemente de ello, en la sentencia se concluyó que el financiamiento público que reciben los candidatos independientes es significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, por lo que es razonable que los primeros tengan la posibilidad de acceder a un financiamiento privado sustancialmente mayor al que reciben por parte del Estado, ello en atención a

que, en realidad, la base para medir la equidad en la contienda son los topes de gastos de campaña, al establecer el gasto máximo que se permite erogar para solicitar el voto y, de aplicarse la restricción, los independientes no podrían erogar ni siquiera la mitad de los montos fijados como topes de gastos de campaña.

De ahí que se concluya que esa clase de reglas limitadoras del financiamiento privado imponen, indirectamente, un “tope de facto” (ajeno y muy inferior al límite establecido por la autoridad administrativa con base en la ley) a las erogaciones que pueden realizar los candidatos independientes, ya que éstos no podrían gastar más dinero del que la ley les permite obtener en concepto de financiamiento privado y les otorga como financiamiento público, ello pese a que el tope de gastos de campaña aprobado por el Instituto Nacional Electoral o los respectivos Organismos Públicos Locales Electorales aplica a ambos tipos de candidaturas -independientes y partidistas- y es mucho más amplio, lo cual conlleva un anulamiento implícito del derecho fundamental a ser votado, al otorgar ventajas indebidas a los candidatos partidistas, quienes sí pueden gastar una cantidad equivalente al “tope oficial” de gastos.

Dicho de otro modo, si bien formalmente la autoridad administrativa electoral establece un tope de gastos de campaña que aplica tanto para candidatos partidistas como para candidatos independientes en cada una de las elecciones, lo cierto es que una interpretación sistemática y funcional de la legislación conduce a concluir que los candidatos independientes cuentan con un tope de gastos de facto mucho más limitado, el cual se determina, precisamente, a través de la restricción porcentual al financiamiento privado de los independientes (10% del tope de gastos de campaña), lo que se traduce en un obstáculo real que imposibilita el desarrollo de campañas electorales en condiciones de equidad desde el punto de vista financiero.

Así, la propia norma cuya teleología es, en teoría, proteger el principio constitucional de equidad en la contienda, termina por lesionar dicho postulado en detrimento de quienes deseen postularse a un cargo electivo sin la intermediación

de un instituto político, situación que afecta sustancialmente el ejercicio del derecho al sufragio pasivo en condiciones justas.

Llama la atención que, a pesar de que el efecto explícito en dichas sentencias fue revocar el acuerdo combatido y ordenar a las autoridades administrativas que lo modificasen, la parte considerativa de la resolución podría ser clasificada por la doctrina constitucional como “sustitutiva” (en las que el órgano de control constitucional reemplaza porciones normativas de las disposiciones jurídicas)<sup>116</sup>, ya que al declararse inválida la porción normativa relativa al límite del 10%, la Sala Superior optó por prescindir de dicha regla para fijar otra que, necesariamente, atendiera a dos factores tuteladores de la equidad en la contienda: (i) El tope de gastos de campaña fijado en la elección de que se trate, y (ii) El financiamiento público a que tiene derecho cada candidatura, el cual variará en función de la cantidad de ciudadanos que logren el registro para compeptir por un mismo cargo.

A manera de ejemplo, de no haberse impugnado el acuerdo emitido por el Instituto Nacional Electoral en el que se fijaron los límites de financiamiento privado (INE/CG281/2018, mismo que se revocó para efectos), los candidatos independientes a la presidencia de la república solamente habrían podido erogar, tomando en cuenta el financiamiento tanto de origen público como privado, un total de \$ 50,123,877, monto que resulta absurdo y risible cuando se compara con los \$ 429,633,325 que los candidatos partidistas pudieron gastar - INE/CG505/2017-.<sup>117</sup>

Los resultados finales de la elección presidencial muestran que el único candidato independiente que contendió no representó una auténtica amenaza para las opciones partidistas: 30, 047, 381 votos para Andrés Manuel López Obrador, 12, 582, 494 votos para Ricardo Anaya, 9, 284, 111 para José Antonio Meade

---

<sup>116</sup> Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Fix-Zamudio, Héctor, “Las sentencias de los tribunales constitucionales en el ordenamiento mexicano”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, núm. 12, pp. 199-262

<sup>117</sup> Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria del 30 de octubre de 2017 identificado con la clave INE/CG505/2017, consultado el 27 de agosto de 2018, disponible en [https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1286/INE-CG505-2017\\_Proyecto\\_DJ](https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1286/INE-CG505-2017_Proyecto_DJ)

Kuribreña y tan solo 2, 961, 732 ciudadanos votaron por Jaime Rodríguez Calderón (casi 4 veces menos que el candidato partidista que menos votos obtuvo).

Otro ejemplo esclarecedor es el de Pedro Kumamoto, quien según los Acuerdo INE/CCG283/2018 e INE/CG281/2018, únicamente contó con \$4,910,094 para erogar durante la campaña (sumando el dinero de origen público y privado), mientras que la fórmula de candidatos que obtuvo el triunfo por una diferencia de 389,162 votos (postulada por la coalición PAN-PRD-MC) tenía como límite gastar \$28,642,220 , cifra muy superior que elevó significativamente sus probabilidades de éxito<sup>118</sup>. Se insiste, el quebrantamiento de dicho precepto hubiese puesto en riesgo el proyecto político de los independientes, pues por una parte, una de las posibles sanciones es la pérdida del registro -imposibilidad de competir el día de la jornada electoral- y, por otro lado, de ganar elección, dichos comicios estarían viciados de nulidad, con motivo de la supuesta vulneración al principio de equidad que intenta tutelar la norma.

En otras palabras, de no haberse inaplicado dicha porción normativa y de acuerdo con la regulación actual, en la elección de Presidente, por cada \$8.6 que gastara un candidato partidista durante la campaña, los candidatos independientes sólo podrían haber gastado \$1, y en la de Senadores del Estado de Jalisco, por cada peso que gastara el independiente, los partidistas podían erogar casi \$ 6, situación que evidentemente resulta contraria al principio constitucional de equidad y, simultáneamente, viola lo mandatado en el artículo primero de la propia Constitución General en el sentido de proteger y respetar los derechos fundamentales, al generar un escenario radicalmente desventajoso para quienes optan por la modalidad independiente para ejercer el derecho al sufragio pasivo.

---

<sup>118</sup> Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria del 28 de marzo de 2018 identificado con la clave INE/CG281/2018, consultado el 3 de octubre de 2018, disponible en [https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1887/INE-CG281-2018\\_Proyecto\\_DJ](https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1887/INE-CG281-2018_Proyecto_DJ)

Además, de acuerdo con la doctrina,<sup>119</sup> el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo desproporcional, de manera que, si éste no lo hace así, es el juzgador quien debe determinar si la medida adoptada por la norma se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación fáctica, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionalmente tutelados por ella.

En ese sentido, debe entenderse que la persecución de un objetivo constitucional, como lo es preservar condiciones equitativas en la contienda electoral, no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros principios y derechos constitucionalmente protegidos, como el derecho a ser votado de manera independiente y el de la ciudadanía de contar con ofertas políticas plurales y de calidad.

Al respecto, la propias legislaciones electorales prevén diversos mecanismos para fiscalizar el origen y aplicación de los recursos por parte de los candidatos independientes, los cuales garantizan que los recursos financieros no determinen el resultado de una elección, por lo que aumentar el límite de financiamiento privado que pueden reunir los independientes no conlleva el riesgo de otorgar una ventaja indebida en favor de éstos, sino que solo propiciaría la restitución del balance en la competencia electoral.

Ello resultaría más acorde con lo establecido por el lineamiento 2.3, inciso a), fracción III del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral publicado por la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho, en relación con el lineamiento 3.1., inciso a), fracción IV del mismo ordenamiento internacional, relativos a la igualdad de oportunidades y la libertad del votante para formar su opinión, en el que se recomienda garantizar la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos a través del respeto irrestricto a la neutralidad de las

---

<sup>119</sup> Alexy, Robert, "Ponderación, control de constitucionalidad y representación", en Andrés Ibañez, Perfecto y Alexy, Robert, *Jueces y ponderación argumentativa*, 1a ed., Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, serie Estado de Derecho y función judicial, p.2 y subsecuentes.

autoridades por lo que se refiere a, entre otras cuestiones, la financiación de las campañas electorales.

En suma, a pesar de que la Sala Superior -cuando ha conocido de casos que involucren reglas similares- ha tomado determinaciones acertadas en el sentido de que abonan a la equidad en la contienda y maximizan los derechos humanos en juego, parece importante que el poder reformador de la constitución ajuste con las modificaciones pertinentes el régimen de financiamiento para los candidatos independientes, pues sólo así se logrará fortalecer la figura y evitar que, a la postre, desaparezca por aparentar ser un gasto innecesario, ineficiente u ocioso para el Estado.

**C) El esquema de distribución de tiempos en radio y TV aplicable a las candidaturas independientes provoca que sus promocionales o *spots* sean prácticamente nulos o, al menos, insignificantes e ineficaces desde el punto de vista mediático para las estrategias de los independientes.**

El nivel de difusión o socialización entre la ciudadanía de la imagen, propuestas y plataformas electorales de los candidatos independientes es sustancialmente más bajo que el grado de exposición de las ofertas políticas de los candidatos partidistas, lo cual vulnera la equidad en la contienda en detrimento de quienes se postulan sin la intermediación de un partido político y el derecho de los mexicanos de votar libre e informadamente.

Lo anterior es así en virtud de que, al margen de que existen otros medios de comunicación por conducto de los cuales pueden difundirse tales elementos propagandísticos, los promocionales administrados por el Insituto Nacional Electoral y transmitidos por radio y televisión durante las precampañas y campaas electorales, han desmotrado ser un canal de comunicación eficiente con el electorado mexicano, por lo que impedir que la interacción con la ciudadanía a través de dichos medios masivos de comunicación sea inequitativa o desigual,

disminuye las probabilidades de éxito de los candidatos independientes al tiempo que otorga una ventaja indebida a los partidistas.

Como ya se señaló con anterioridad, el artículo 41, fracción III, apartado A, inciso e) de la Constitución General establece que el tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente. El setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto.

Por su parte, el artículo 412, párrafo primero de la Ley General de Instituciones. Procedimientos Electorales prevé que, para el acceso a radio y televisión al que tiene derecho los candidatos independientes, el conjunto de éstos se considerarán como si se tratara de un partido político de nuevo registro, por lo que únicamente participarán del porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos. Es decir, los independientes no participan del 70% de los tiempos que se distribuyen en proporción a la fuerza electoral demostrada en las elecciones pasadas.

Así, el tiempo asignado para los candidatos independientes participantes en las elecciones federales se distribuirá en forma proporcional al tipo de elección de que se trate de la siguiente manera:

- El 33.33 % por partes iguales entre todos los candidatos independientes a la presidencia.
- El 33.33% por partes iguales entre todos los candidatos independientes a senadurías, y
- El 33.33% por partes iguales entre todos los candidatos independientes a las diputaciones federales.

Asimismo, el segundo párrafo del citado numeral indica que los candidatos Independientes sólo tendrán acceso a dichos medios de comunicación masiva durante la etapa de campaña electoral, a diferencia de los candidatos partidistas, quienes pueden difundir *spots* de radio y televisión desde el periodo de precampañas -contendias que tienen lugar al interior de los partidos políticos para elegir o definir a sus candidatos-.

Bajo ese contexto normativo y siguiendo el caso ejemplificativo de las campañas federales utilizado en los apartados precedentes, se tiene que de conformidad con el acuerdo INE/ACRT/42/2018, de un total de 7,371 de promocionales o *spots* distribuidos para la campaña federal de 2018, solamente 221 correspondieron al conjunto de candidatos independientes federales que lograron el registro (mismos que corresponden al 30 % de tiempos que se distribuyen de forma igualitaria), cifra que de ningún modo es equitativa si se toma en cuenta que los partidos políticos contaron, solamente para promocionar la imagen y propuestas de sus candidatos a nivel federal, con el siguiente número de promocionales a su disposición:

<b>Partido Político</b>	PRI	PAN	PRD	MORENA	MC	PVEM	NA	ES	PT
<b># de Spots</b>	1855	1379	827	687	651	607	429	406	381

Como puede verse, es significativa la diferencia entre la cantidad de mensajes que los partidos políticos pudieron emitir (muchas veces promocionando a varios candidatos simultáneamente) y el número de promocionales que los candidatos independientes pudieron difundir para intentar influir en las preferencias electorales, máxime si se toma en consideración que el mecanismo asociativo denominado “coalición”, el cual estuvo presente en estas campañas federales para la mayoría de los partidos políticos y cargos, torna aún más desbalanceada la distribución de tiempos en radio y TV en perjuicio de los candidatos independientes, ya que los candidatos postulados por los partidos chicos -que tenían menos *spots* autorizados- se beneficiaron de los tiempos otorgados a los partidos grandes con los que suelen aliarse, lo que imposibilita que los independientes compitan desde el punto de vista mediático.

Por su parte, el artículo 15, numeral 6 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral impone una restricción adicional, pues en el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos electivos, no podrá recibir más del 50% de la totalidad del tiempo correspondiente a ese conjunto de candidatos independientes, limitante que no encuentra una justificación objetiva y, por ende, resulta innecesaria y conculcadora de derechos humanos

Así, continuado con el ejemplo de la elección presidencial celebrada en 2018, se tiene que Jaime Rodríguez Calderón (único candidato sin partido que contendió por el mencionado cargo de elección popular), solamente tuvo acceso al 16.6% del total de tiempos que le correspondían a los candidatos sin partido federales, lo que equivale a la posibilidad de transmitir únicamente 36 promocionales en todo el territorio nacional durante los 90 días que duró la campaña electoral, ello si se toma en consideración que Margarita Zavala sí se registró como candidata y, posteriormente, renunció a la candidatura, por lo que la autoridad administrativa sí le asignó los otros 36 *spots*.

Es claro que para un periodo de tiempo tan prolongado como lo es la campaña electoral federal, dicha cantidad de promocionales no son suficientes para que un candidato presidencial genere un impacto mediático y loge captar la atención del electorado para, así, previa comparación con el resto de las propuestas, persuadirlo de votar por esa opción política. La doctrina en el campo de la comunicación política es unánime en establecer que, para lograr un posicionamiento estratégico en el imaginario colectivo de electorado, las mejores armas son los medios de comunicación masiva<sup>120</sup>, sin dejar de lado la disrupción comunicativa que representan las redes sociales hoy en día.

Al respecto, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-214/2018, la Sala Superior determinó confirmar el acuerdo citado (INE/ACRT/42/2018) emitido por el Comité

---

<sup>120</sup> Carpio, Oswaldo y Mateos, Zenaida, *Comunicación política en campañas electorales*, 1a ed., Estocolmo, International Institute For Democracy and Electoral Assistance-Modulo Avanzado en formación, 2006, pp. 20 a 27

de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral, ello con base en argumentos propios de la dogmática constitucional tradicional, pues se razonó que la inequidad planteada (lesiva del derecho a ser votado en condiciones de igualdad) no podía ser objeto de control constitucional ni convencional, toda vez que el sistema de distribución de los tiempos de radio y televisión se encuentra previsto por la propia Constitución Federal, por lo que no existía un parámetro de validez contra el cual contrastar tales normas.

Igualmente, se consideró que, en términos del sistema jurídico mexicano, en específico de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1º, cuando en la Constitución Federal se encuentre prevista una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, o bien, como acontece en el caso, la regulación del modelo de distribución de tiempo en radio y televisión establecido en la propia Constitución Federal, se debe estar a lo que indica la norma constitucional, pues cuando en la norma fundamental haya una restricción expresa al ejercicio de derechos fundamentales, se debe estar al texto constitucional y no al convencional.<sup>121</sup>

Ahora bien, es menester subrayar que si los *spots* o promocionales tienen el objetivo primordial de informar a los ciudadanos de las alternativas políticas que existen, sus propuestas y sus ideas, el hecho de no permitir que los candidatos independientes informen al electorado con suficiencia sobre su plataforma electoral propicia una decisión desinformada e ilegítima del electorado al momento de votar, lo que demuestra que la afectación a la equidad en la contienda sí repercute en la calidad de la democracia en México.

---

<sup>121</sup> Jurisprudencia de rubro DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. P./J. 20/2014, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, pág. 202

Además, de la normativa descrita se desprende que los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social (incluida la precampaña que se desarrolla simultáneamente al periodo de recolección de apoyos ciudadanos), en tanto que los candidatos independientes sólo tienen derecho a esa prerrogativa durante las campañas electorales, lo que sin duda se traduce en una desventaja para estos últimos, porque a pesar de que en los mensajes de precampaña transmitidos meses antes por los candidatos partidistas incluyen una leyenda: “propaganda dirigida exclusivamente a la dirigencia de un partido política determinado”, lo cierto es que en ellos hacen propuestas concretas que trascienden a las preferencias electorales de la ciudadanía gracias a la exposición mediática propia de la radio y la TV.

Si bien es cierto que el internet y las distintas redes sociales irrumpieron en la sociedad a tal grado que las estrategias propagandísticas de partidos y candidatos tienden a enfocarse a ese medio de comunicación (alejándose poco a poco de los medios de comunicación masiva tradicionales, como lo son la radio y la televisión), también lo es que continúa existiendo una gran cobertura mediática de los candidatos y sus propuestas de campaña en múltiples estaciones radiofónicas y canales televisivos, tal como se desprende del “Informe sobre el Monitoreo de Noticieros y la difusión de sus resultados durante el periodo de Campañas elaborado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México”, según el cual, durante el periodo de campañas -30 de marzo al 27 de junio-, se transmitieron 25,291 promocionales en los que se reportaron los resultados del monitoreo realizado por la UNAM (16,304 en radio y 8,987 en televisión), lo cual representa un promedio de 281 promocionales de radio y televisión al día.<sup>122</sup>

Ello aunado a que, de acuerdo con la “Encuesta Nacional de consumo de contenidos audiovisuales realizada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones

---

<sup>122</sup> El informe de referencia se encuentra disponible en el siguiente *link*: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98269/CGor201807-18-ip-7.pdf>

en 2016”<sup>123</sup> (la más reciente), una parte importante de la población mexicana continúa sintonizando la televisión y la radio-sobretudo los programas destinados a difundir noticias-, pues la televisión es el medio audiovisual que se encuentra en prácticamente todos los hogares mexicanos. El 96% de los encuestados dijo tener al menos una televisión en casa y el tercer lugar como dispositivo más usado lo ocupa la radio, que se encuentra en 62% de los hogares de la muestra.

Asimismo, de dicha encuesta se advierte que la televisión abierta se mantiene como el medio más visto por los mexicanos, ya que el 74% de las personas que tienen televisión acostumbran ver contenidos en canales de televisión abierta y los contenidos más vistos a través de esta señal resultan ser los noticieros, con 49% de las respuestas, lo cual hace patente la importancia de que los candidatos independientes tengan acceso un acceso significativamente más alto a tiempos en radio y televisión, para que sus promocionales realmente sirvan para lo que fueron pensados por el constituyente.

El Internet aún no alcanza a una amplia mayoría de la población de acuerdo con el Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que solamente el 51% de los encuestados dijo tener acceso a Internet en su casa o en cualquier otro lugar, mientras que 49% no cuenta con este servicio. Además, entre quienes tienen acceso a Internet, sólo 26% acostumbra ver contenido a través de este medio (en el caso de los entornos rurales sólo una de cada tres personas cuenta con acceso a la red).

Así, si una de las consecuencias del principio de equidad radica en que, durante el desarrollo de las campañas electorales, las autoridades competentes deben priorizar el establecimiento de condiciones equitativas en la competencia que permitan que el electorado conozca a plenitud las distintas plataformas electorales que se ofertan y que, de esa manera, elija de manera libre la oferta política que sea acorde con sus preferencias, resulta evidente que el modelo constitucional de

---

<sup>123</sup> Los resultados completos de dicha encuesta oficial están disponibles en el siguiente *link*: [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/encca2016\\_vf-compressed.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/encca2016_vf-compressed.pdf)

repartición de *spots* en radio y TV, al generar ventajas y desventajas indebidas, contradice el propio postulado de equidad previsto por la Constitución General y el derecho fundamental a ser votado de los candidatos independientes.

En cuanto a la decisión de la Sala Superior de validar el modelo de distribución de tiempos, no se entrará a la discusión de si una norma prevista en el texto constitucional puede resultar inválida o inconstitucional por ser contraria al núcleo esencial o la teleología de la norma fundamental, pues en todo caso, es más práctico reformar la Constitución General en el sentido de modificar el régimen de distribución de tiempos en radio y TV, a efecto de otorgar más minutos -*spots*- a los candidatos independientes y, en esa medida, satisfacer el principio de equidad elevando la exposición mediática y competitividad de éstos.

Al igual que con el financiamiento público, algunas alternativas para aumentar los tiempos en radio y televisión de los independientes son las relativas a incrementar los minutos que reciben en su conjunto, es decir, en vez de que les corresponda solamente una de las partes alícuotas del porcentaje igualitario, podrían otorgárseles dos o más de esas fracciones (con base en los datos expuestos, duplicar el número de promocionales acercaría a los independientes con los partidos que menos *spots* obtuvieron) o bien se puede buscar un criterio objetivo como darles los tiempos que corresponderían a un partido político cuya votación en la elección anterior equivalga a la media o el promedio de votación obtenido por todos los institutos políticos.

La justificación constitucional que respaldaría una medida de ese tipo radicaría en que el Estado (a través del poder reformador de la constitución), al posibilitar el ejercicio del derecho al sufragio pasivo con una modalidad independiente, debe hacer ciertas concesiones (aún económicas) que garanticen el goce de ese derecho fundamental, pues de otro modo, la norma constitucional sería

meramente semántica y no normativa en términos de la clasificación ontológica de Loewenstein.<sup>124</sup>

En cuanto a la posibilidad de transmitir promocionales en radio y televisión durante el periodo de recolección de apoyo ciudadano (equiparándolo con la precampaña que rige a los candidatos partidistas), si bien es cierto que en muchas ocasiones los mensajes trascienden a los militantes de los partidos y alcanzan a influir en el ánimo de la ciudadanía, debe enfatizarse que, en el caso de los independientes, el riesgo de incurrir en actos anticipados de campaña es mayor al que se corre al permitir que los candidatos partidistas promocionen su plataforma electoral en los mencionado medios masivos de comunicación antes de que comience la campaña, ya que el mecanismo usado para mitigar el riesgo en el caso de precandidatos partidistas es delimitar un universo de destinatarios -mediante la inclusión de un cintillo-, pero en el caso de los independientes, los mensajes necesariamente tendrían como destinatario a todo el electorado, por lo que el único medio para disminuir el riesgo sería prohibir estrictamente que hagan referencia a su plataforma electoral (propuestas, promesas, ideología, etc.).

En todo caso, una medida más eficiente para preservar la equidad en la contienda sería prohibir que los candidatos partidistas transmitan mensajes a través de la radio y la televisión durante las precampañas (limitarlos a llevar a cabo reuniones cerradas de carácter privadas en las que traten de conseguir el apoyo de militantes, delegados o simpatizantes de los distintos partidos políticos) en virtud de que el alcance mediático de la radio y la TV generalmente exceden el propósito de la contienda interna y posicionan frente al electorado a los candidatos partidistas de manera anticipada, lo cual afecta directamente a los independientes.

**D) Prohibición injustificada de que, bajo ciertas condiciones, los candidatos independientes accedan a cargos electivos de índole legislativa a través del principio de representación proporcional.**

---

<sup>124</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., trad. Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 216-218.

Si bien la limitante aplicable a los candidatos independientes de no poder acceder a un cargo de elección popular vía representación proporcional (coloquialmente llamados cargos plurinominales) no lesiona, *per se*, la equidad en la contienda, entendida como el establecimiento de un piso mínimamente parejo para contender electoralmente, lo cierto es que dicha restricción vulnera el derecho a ser votado de aquellos, pues obstaculiza injustificadamente su llegada a espacios públicos a pesar de obtener el número de votos que le asegurarían a los candidatos partidistas un lugar en los órganos legislativos, lo cual resulta un tratamiento inequitativo en cuanto a la protección del derecho fundamental al sufragio pasivo que, en la práctica, margina y demerita la figura de las candidaturas ciudadanas.

Para Dieter Nohlen, la representación proporcional y la mayoría relativa son sistemas electorales en sentido estricto (o fórmulas electorales), pues tales principios se refieren al modo de convertir votos en escaños.<sup>125</sup> Así, la representación proporcional otorga curules en función del porcentaje de votos que obtiene determinada fuerza política -usualmente se establece un umbral mínimo o barrera legal de votación para participar de dicha asignación- logrando la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, según su representatividad, es decir, una representación porcentual del congreso aproximada al número total de votos que cada partido obtuvo.<sup>126</sup>

En ese sentido, tanto la Sala Superior del tribunal electoral como la Suprema Corte de Justicia han establecido que la representación proporcional tiene tres finalidades esenciales: (i) asegurarse de que las minorías se encuentren representadas en los órganos con funciones legislativas y parlamentarias; (ii) garantizar que exista pluralidad política en los ámbitos de toma de decisiones, y (iii) evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes<sup>127</sup>,

---

<sup>125</sup> Nohlen, Dieter, *Los Sistemas Electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, 1a ed., Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 11

<sup>126</sup> Solorio Almazán, Héctor, *La representación proporcional*, Distrito Federal, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serie Temas Selectos de Derecho Electoral, 2008, p.30

<sup>127</sup> Razonamiento contenido en las sentencias recaídas a los recursos de reconsideración SUP-REC-577/2015 y SUP-REC-934/2018 y acumulados, entre otras

mismas que resultan compatibles con la existencia y participación de las candidaturas independientes, ya que la ciudadanía identificada con éstas puede constituir una minoría relevante cuya representación implique pluralidad política en los órganos de gobierno.

En México el sistema electoral es mixto y predominantemente mayoritario, ya que ambas “fórmulas electorales” (mayoría relativa y representación proporcional) operan simultáneamente, sin embargo, la representación proporcional sólo está presente en la elección de miembros de los cuerpos legislativos -tanto en el ámbito federal como local- y en la integración de los ayuntamientos (por lo que hace a los regidores).

Al respecto, debe precisarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que las candidatas y los candidatos independientes sí tienen derecho a acceder a regidurías por el principio de representación proporcional, ya que las planillas de candidatos independientes y las registradas por los partidos políticos reciben el mismo trato y gozan de los mismos derechos, de tal suerte que no queda justificado el que reciban un trato diferenciado al momento de realizar la asignación de regidurías por el citado principio, además de que no existe prohibición expresa al respecto.

Así, en las sentencias recaídas a los juicios SUP-REC-577/2015, SUP-REC-562/2015 y SUP-REC-564/2015, se razonó que las disposiciones relativas a la exclusión de las candidaturas independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del voto y contravienen las finalidades del principio de representación proporcional.

Lo anterior, en virtud de que lo que pretendió el poder reformador de la constitución con la inclusión de la representación proporcional es que las minorías se encuentren representadas, lo cual continua siendo aplicable en los sistemas de

postulación mixta, en donde se prevé la posibilidad de que la ciudadanía se postule de manera independiente.

De hecho, tales precedentes dieron lugar a la confección de la jurisprudencia 4/2016 de la Sala Superior, de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, en la que se definió que, a partir de una interpretación funcional de la Constitución General, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se advierte que las planillas partidistas y las conformadas por independientes deben reunir los mismos requisitos, con lo cual participan en igualdad de condiciones, por lo que a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de representación proporcional.<sup>128</sup>

Tampoco debe pasarse por alto que la Suprema Corte estudió el tema al emitir sentencia en la acción de inconstitucionalidad 62/2012, resolución en la que sostuvo que la razón medular para considerar apegada a la constitucion la prohibición de que los candidatos independientes pudiesen acceder a cargos vía representación proporcional fue la libertad de configuración legislativa con la que cuentan las entidades federativas por cuanto hace a los sistemas de representación proporcional, empero, tal como lo expresó José Ramón Cossío Díaz, no existe disposición constitucional que impida a los Estados crear algún mecanismo que consienta a cierto tipo de candidaturas independientes acceder a los cargos públicos reservados para la representación proporcional (al detentar esas propias candidaturas independientes una ideología política que fue

---

<sup>128</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 16 y 17, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

respaldada por un determinado número de ciudadanos minoritario, al igual que un partido político), lo cual caerá dentro del laboratorio democrático estatal que respalda nuestro texto constitucional.

No obstante, en los órganos legislativos no se ha posibilitado la maximización de los derechos fundamentales político-electorales que implicaría el acceso de independientes a cargos electivos vía representación proporcional, es decir, no se ha potenciado el sufragio pasivo de los candidatos independientes para acceder a un cargo de elección popular cuando obtengan los votos suficientes que lo respalden o legitimen ni el derecho al sufragio activo del sector de la ciudadanía que opte por la oferta que presentan las candidaturas ciudadanas, a quienes se les deja sin la representación democrática por antonomasia: la parlamentaria.

Es cierto que ello presentaría complicaciones al momento de implementar el procedimiento legal de designación de cargos plurinominales, pues los independientes no registran una lista de candidatos plurinominales de manera previa y no postulan candidaturas en un mínimo de distritos o demarcaciones territoriales, tal como lo exigen la mayoría de las normativas electorales, además de que es imposible que su porcentaje de votación en un solo distrito electoral alcanzara el umbral mínimo, ya que éste se mide respecto de todo un Estado -elecciones locales- o todo el país -elecciones federales-, sin embargo, existe una alternativa cuando compiten varios candidatos independientes en una misma elección de diputados: los sistemas mixtos o de mejores perdedores existente en múltiples legislaciones estatales.<sup>129</sup>

Bajo ese modelo, las listas de candidatos que acceden al cargo por el principio de representación proporcional no solamente se conforman por quienes son insaculados por el partido de manera previa, sino también por los candidatos que participaron en la elección por mayoría relativa y que, pese a no haber ganado en

---

<sup>129</sup> Por ejemplo, la normativa de Nuevo León, Jalisco y Ciudad de México, entre otras. A nivel federal no existe el sistema de mejores perdedores, pues solamente se obliga a los partidos políticos a registrar listas cerradas de candidatos plurinominales ante la autoridad administrativa previamente a la celebración de la jornada electoral.

su distrito, obtuvieron altos porcentajes de votación, por lo que se integran a esa lista definitiva de candidatos plurinominales en su calidad de “mejores perdedores” (la prelación de esos candidatos se fija de forma decreciente, de mayor a menor porcentaje de votación obtenido en el distrito electoral en el que contendieron).

En esa lógica, dado que múltiples independientes pueden contender por varios distritos electorales y algunos de ellos perder la mayoría relativa pero obtener altos porcentajes de votación, podrían modificarse las normas constitucionales conducentes para permitir que, cuando la suma de las votaciones recibidas por independientes (vistos como un conjunto, en armonía con la forma en que se les otorga financiamiento público y tiempos en radio y televisión) alcance el umbral mínimo o barrera legal, tengan derecho a la asignación vía representación proporcional -la lista se conformaría con un sistema de “mejores perdedores”, empezando por el independiente con mayor porcentaje de votación obtuvo y continuando de forma decreciente-.

Es decir, los candidatos independientes que, pese a no haber ganado por mayoría relativa, hayan obtenido el porcentaje de votación más alto en su distrito en comparación con el resto de los “mejores perdedores”, podrían integrar una lista de prelación para que, en caso de que la alternativa independiente obtenga un porcentaje de votación significativo en el Estado, accedan a los cargos legislativos para representar proporcionalmente a esa porción del electorado. De esa forma impulsaría la figura de las candidaturas sin partido y se dotaría de representación parlamentaria a ese sector de la ciudadanía

Además, ello no “distorsionaría” la designación bajo el principio de representación proporcional en perjuicio de los partidos políticos, porque solamente tendría que ajustarse el procedimiento legal -coloquialmente llamada “fórmula”- de designación en el sentido de no excluir la votación a favor de los independientes al momento de calcular el cociente electoral o natural (cuánto “vale” cada escaño), aunado a que la porción del electorado que votó por el independiente en la elección de

mayoría relativa merece estar debidamente representado en el órgano legislativo, pues se trata de una auténtica fuerza política diversa a los partidos políticos.

Aunado a ello y como ya se razonó, permitir que los candidatos independientes participen de la asignación de cargos electivos bajo el principio de representación proporcional atendería a sus finalidades esenciales: (i) aseguraría que las minorías se encuentren representadas en los órganos con funciones legislativas y parlamentarias; (ii) garantizaría la existencia de una pluralidad política en los ámbitos de toma de decisiones, y (iii) fungiría como freno o contrapeso para las mayorías partidistas, todas ellas indispensables en cualquier Estado que se precie de ser democrático.

**E) Otras normas procesales que producen inequidad al limitar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la jurisdicción de los candidatos independientes.**

En materia electoral, el acceso a una tutela judicial efectiva, en términos del artículo 17 constitucional y el numeral 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ha demostrado ser fundamental para las aspiraciones políticas de cualquier ciudadano, pues el carácter dinámico y la complejidad que acarrearán los procesos electorales propician normas confusas de difícil interpretación y aplicación (en ocasiones restrictivas del goce de derechos político-electorales), máxime cuando se trata de figuras novedosas como las candidaturas independientes.

Una de las dimensiones del derecho a la protección judicial es la garantía de contar con un recurso judicial efectivo, consistente en que un medio de impugnación debe ser capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un medio de defensa que conduzca a un análisis por

parte de un tribunal competente para determinar si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación oportuna.<sup>130</sup>

Así, pese a que la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral otorga legitimidad a los candidatos independientes para acudir a juicio a través de distintas vías, lo cierto es que técnicamente sólo pueden accionar una vez que acrediten interés jurídico, esto es, hasta que el acto jurídico combatido produzca una afectación cierta, personal y directa en su esfera jurídica, lo cual sucede al obtener la calidad de aspirante o candidato (dependiendo de la etapa que regule la norma que se controvierta), circunstancia que ha ratificado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la emisión de múltiples fallos.

Ello significa que, a diferencia de los partidos políticos, quienes pueden hacer valer acciones tuitivas de intereses difusos en contra de los actos preparatorios de las elecciones (mucho antes de que comiencen la precampaña o la campaña) para, así, proteger los intereses de sus eventuales candidatos -por obvias razones, los partidos no intentarán juicios cuyos efectos aumenten la competitividad de los independientes-, los aspirantes y candidatos independientes no tienen esa posibilidad, lo cual representa una desventaja fáctica si se toma en cuenta la celeridad y definitividad de las etapas en materia electoral, pues en ocasiones la restitución del goce del derecho violado se da cuando los periodos de campaña o para la captación de apoyo ciudadano ya comenzaron y están

---

<sup>130</sup> Jurisprudencia de rubro RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. P./J. 12/2016, Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, pág. 763

avanzados, circunstancia que obedece a los tiempos que implican el agotamiento natural de las cadenas impugnativas.

Lo anterior deja en una posición inequitativa a los independientes respecto del resto de los candidatos que participan en la contienda electoral, ya que la reparación no tiene efectos retroactivos, lo cual se constata con el contenido de la jurisprudencia 21/2016 de la Sala Superior, de rubro REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS<sup>131</sup>, en la que se razona que el registro de la candidatura independiente es un acto jurídico-electoral constitutivo de derecho y obligaciones, como a tener acceso a las prerrogativas y los deberes específicos inherentes, razón por la cual carece de efectos retroactivos, aun cuando la campaña electoral ya hubiese comenzado y, por ende, los competidores directos hayan tenido más tiempo y/o recursos económicos para posicionarse frente al electorado a través de la exposición de su imagen y propuestas.

La desventaja se advierte de forma aún más clara de la lectura de la Jurisprudencia 15/2016, de rubro CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL DERECHO A LAS PRERROGATIVAS DE RADIO Y TELEVISIÓN SE GENERA A PARTIR DE SU REGISTRO FORMAL, POR LO QUE ES IMPROCEDENTE REPONERLAS ANTE REGISTROS SUPERVENIENTES, criterio en el que se sostiene, en esencia, que cuando se otorgue el registro de una candidatura independiente con posterioridad a la fecha en que inició el periodo de campañas (con motivo de una sentencia que así lo ordene), no resulta procedente reponer el tiempo en radio y televisión que pudo haber utilizado quien participe en el proceso a través de una candidatura independiente desde que inició el periodo de campañas y hasta la fecha en que obtuvo su registro, en virtud de que es a partir

---

<sup>131</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 45 y 46, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

del acto administrativo electoral constitutivo de registro cuando se genera el derecho a las prerrogativas.<sup>132</sup>

Es cierto que dicha circunstancia perjudicial también podría sucederle a un candidato partidista, pero en primer lugar, éstos sí pueden desplegar estrategias de litigio preventivo a través de sus institutos políticos y, por otro lado, se insiste en que la inequidad estructural que padecen las candidaturas independientes debe apreciarse de forma global y no focalizada, es decir, considerando como una unidad todos y cada uno de los esquemas normativos que las rigen, pues es la conjunción de tales normas las que, en los hechos, producen desventajas indebidas en su perjuicio cuando se les compara con la regulación integral aplicable a las candidaturas partidistas.

Además, de acuerdo con la Sala Superior, la Asociación Civil constituida por el aspirante a independiente carece de interés jurídico para promover medios de impugnación en materia electoral en defensa de éste y de legitimación para promover juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (jurisprudencias 5/2018 y 6/2018 de la Sala Superior, respectivamente), por lo que no existe ningún ente -gubernamental o de carácter privado- que funja como defensoría de los intereses de ese sector específico de actores políticos, en contraposición a los partidos políticos

Tales aspectos procesales del sistema de medios de impugnación en materia electoral dificultan que los candidatos independientes o aspirantes combatan oportunamente ilegalidades vulneradoras de su derecho a ser votado en condiciones de equidad o se cercioren de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos previos a la campaña y/o etapa de recolección de respaldo ciudadano (materializados en acuerdos y resoluciones preparatorios de la jornada electoral emitidos por las autoridades administrativas según su ámbito de competencia).

---

<sup>132</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 12, 13 y 14, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

Una posible alternativa de solución sería modificar la ley adjetiva procesal para flexibilizar el interés jurídico y la legitimación en estos casos (una especie de interés legítimo) y permitir que la Asociación Civil constituida por quienes pretenden ser aspirantes pueda acudir a la jurisdicción electoral en representación de éstos a combatir la invalidez de actos o normas vinculadas con el cumplimiento de los requisitos para ser aspirante (incluida la regulación de recolección de respaldo ciudadano), o bien que quienes ya ostenten la calidad de aspirantes puedan impugnar la regulación aplicable a los candidatos independientes ya registrados, para que así dichos ciudadanos puedan participar en esas dos etapas en condiciones equitativas frente a los candidatos partidistas.

De no ser posible, las autoridades jurisdiccionales en materia electoral, quienes por sus intensas cargas de trabajo a veces resuelven los asuntos vinculados con estos temas una vez empezados los periodos de recabación de respaldo y/o campaña, deberían considerar realizar una interpretación garantista al estudiar la procedencia de los juicios promovidos antes de acreditar las calidades de aspirante o candidato y, en esa medida, admitirlos y estudiar el fondo de los planteamientos vinculados con la limitación ilegítima de los derechos de los candidatos independientes.

Del estudio de las cinco temáticas lesivas de la equidad en la contienda desarrollado con anterioridad es posible apreciar que muchas de las normas cuya validez constitucional fue analizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ejercicio de un control concreto de constitucionalidad y convencionalidad, no superaron el escrutinio o test de proporcionalidad, pues contenían medidas legislativas que, si bien perseguían una finalidad constitucional válida, implicaban una restricción excesiva e injustificada del derecho constitucional al sufragio pasivo de aspirantes y candidatos independientes, circunstancia que, en palabras de la autoridad jurisdiccional de

referencia, propiciaba tres violaciones de gran trascendencia para el orden constitucional<sup>133</sup>:

(i) Vulneración al núcleo esencial del derecho al sufragio pasivo de las personas que pretendan participar por la vía independiente, al no garantizar su ejercicio en condiciones de equidad;

(ii) Afectación del derecho de la ciudadanía a elegir una opción política distinta a la ofrecida por el esquema tradicional de los partidos políticos, trasgrediendo esa dimensión colectiva del derecho a tomar parte de los asuntos públicos del país, así como el derecho al sufragio activo correlativo de los votantes mexicanos;

(iii) Inobservancia del principio rector de equidad (condición *sine qua non* para considerar auténtica y democrática a una elección), al vaciar de contenido derechos constitucionales, limitándolos de tal forma que terminan por hacerse nugatorios.

En ese sentido, si la autoridad jurisdiccional encargada de velar por la observancia de los valores y postulados constitucionales en materia electoral consideró que múltiples normas, contempladas en las leyes generales y estatales, resultaban inconstitucionales por vulnerar el principio de equidad al generar desventajas indebidas y determinantes en perjuicio de los candidatos independientes, es válido concluir que la regulación actual adolece, al menos, de los elementos mínimos para garantizar el goce efectivo del derecho a ser votado de quienes optan por postular una candidatura sin partido y remover las trabas u obstáculos que impidan el ejercicio pleno del mismo, afectación que trastoca también el derecho al voto activo del electorado mexicano.

---

<sup>133</sup> Extracto de la sentencia definitiva emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública celebrada el 25 de abril de 2018, en el expediente SUP-JDC-222/2018 y acumulados

Al respecto y para evidenciar la gravedad y trascendencia de dicha circunstancia, es pertinente traer a colación lo expresado por Mauricio Iván del Toro Huerta en su comentario al artículo 35 constitucional, en el sentido de que la jurisdicción electoral ha destacado la íntima relación existente entre el derecho a votar y el de ser votado, de forma tal que este último no implica para el candidato postulado únicamente la contención en una campaña electoral y su posterior proclamación de acuerdo con los votos efectivamente emitidos, sino el derecho a ocupar el cargo que la propia ciudadanía le encomendó. Así, el derecho a votar y ser votado es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues una vez celebradas las elecciones, los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos y, por tanto, susceptible de tutela jurídica.<sup>134</sup>

Por ello, si bien es plausible y alentador que el Poder Judicial de la Federación -en especial la Sala Superior del TEPJF- asuma con tal responsabilidad y vocación su función depuradora del orden jurídico a través de las atribuciones en materia de control constitucional que le son otorgadas por la Constitución General y, consecuentemente, declare la inaplicación de ciertas porciones normativas que no satisfacen los principios previstos en la misma norma fundamental, lo cierto es que resulta deseable que el poder reformador de la constitución se percate de las deficiencias apuntadas y, al amparo de la colaboración de poderes, lleve a cabo las modificaciones y/o adiciones necesarias y suficientes para tutelar con mayor vigor lo derechos político electorales de los candidatos independientes en México (pilar fundamental en la lucha por la consolidación de una demcoracia sustancial en México).

Por último, vale la pena reflexionar acerca de si, en los casos en los que la autoridad jurisdiccional competente determine la inaplicación de alguna porción normativa vinculada con candidaturas independientes, por considerarla inválida o

---

<sup>134</sup> Del Toro Huerta, Mauricio Iván, "Comentario al artículo 35", *op.cit.*, pág. 708

contraria al régimen constitucional vigente, debe operar o no el principio de relatividad de las sentencias (efectos *inter partes*, es decir, que afectan o benefician exclusivamente a quienes fueron partes formales del juicio o proceso<sup>135</sup>), pues de aplicarse, podría propiciarse aún más inequidad en la contienda -se parte de que algunos aspirantes o candidatos independientes no acuden a la jurisdicción a reclamar la lesión a sus derechos-, pero por otra parte, dotar a las sentencias electorales de efectos *erga omnes* (favorecedoras a todas las personas que se ubican bajo el supuesto normativo, promuevan o no los medios impugnativos conducentes) no corresponde con la naturaleza del tribunal electoral y su función de control constitucional concreto previsto por la Constitución General.

Una salida para tal dilema jurídico es la adoptada por la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-222/2018, consistente en ordenar a las autoridades administrativas electorales que modifiquen las disposiciones administrativas conducentes -acuerdos, resoluciones, decretos, reglamentos, etc.-, las cuales están sustentadas en normas legales, para así amplificar los efectos de la decisión, de tal manera que la regla inconstitucional no se aplique a ninguna persona que esté dentro del ámbito personal de validez de la norma y, por el contrario, los rija el nuevo precepto administrativo que sí se ajuste a los estándares constitucionales (ello a partir del postulado fundamental de la división de poderes, bajo el cual el Tribunal Electoral no podría exigir al poder legislativo que modifique porciones de una ley).

## **6. Propuesta de reforma constitucional para optimizar las candidaturas independientes**

Al margen de los esfuerzos interpretativos (especialmente de índole constitucional) que los operadores jurídicos hagan en aras de proteger con mayor eficacia los

---

<sup>135</sup> Figueroa Mejía, Giovanni A., “Efectos de las sentencias de Amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad”, en Ferrer MacGregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (comps.), *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, 1a ed., Ciudad de México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 393-407

derechos político-electorales de los candidatos independientes y, en vía de consecuencia, satisfacer en mayor medida el principio de equidad en la contienda, a continuación se proponen algunas modificaciones a la normativa constitucional que podrían ayudar a maximizar los derechos y elevar la equidad respecto de las condiciones en las que compiten los independientes frente a los candidatos partidistas -estos cambios son sólo una alternativa entre muchas posibles-:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

[...]

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, con excepción de las candidaturas independientes, en las que los recursos de origen privado deben prevalecer sobre los de origen público.

[...]

**Incluirse un inciso d) a la fracción II, que contenga los siguientes párrafos:**

d) Los Candidatos Independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público y privado para sus gastos de campaña con predominancia de éste último. Para los efectos de la distribución del financiamiento público a que tienen derecho los Candidatos Independientes, en su conjunto, les será asignado el mismo monto que corresponda al partido político que haya obtenido menos financiamiento para la obtención del voto en el proceso electoral de que se trate.

Queda prohibido imponer límites al financiamiento privado que impidan a los candidatos independientes erogar una cantidad menor a los topes de gastos de precampaña o campaña fijados por el Instituto Nacional Electoral.

En el supuesto de que un sólo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos a renovarse, podrá recibir como financiamiento público el 100% de los montos referidos en los incisos anteriores.

[...]

**Adicionar un inciso e) que se lea de la siguiente manera:**

e) Para acreditar representatividad suficiente, los aspirantes a candidatos independientes tendrán que recabar, a manera de respaldo ciudadano, del 1% al 3% de las firmas de los ciudadanos inscritos en las respectivas listas nominales de electores, dependiendo de la densidad poblacional de cada circunscripción territorial a gobernar. El plazo para captar la obtención del apoyo ciudadano debe resultar razonable y proporcional en función del promedio diario de recolección, es decir, del número de firmas que, en promedio, tendrían que obtener por día los aspirantes a independientes.

[...]

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas financieras y mediáticas para las campañas electorales mediante los esquemas equitativos establecidos en esta constitución y en los términos que establezca la ley.

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

[...]

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los

partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, dos de ellas serán asignadas a los candidatos independientes en su conjunto o, de resultar más benefico para éstos, se les asignará en su conjunto la misma cantidad de tiempo que corresponda al partido político que menos tiempo tenga derecho a recibir en el proceso electoral de que se trate.

**Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

[...]

**IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho a acceder equitativamente a financiamiento público y privado, así como a tiempos en radio y televisión, en los términos establecidos en el artículo 41 esta Constitución y en las leyes correspondientes. Queda prohibido imponer límites al financiamiento privado que impidan que los candidatos independientes erogar una cantidad menor a los topes de gastos de precampaña o campaña impuestos por los respectivos Organismos Públicos Locales Electorales.

p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, incluidos los correspondientes a la representación proporcional cuando el sistema estatal mixto o de mejores perdedores así lo permita y en los términos del artículo 35 de esta Constitución.

**Agregar un inciso q) que se lea de la siguiente manera:**

g) Los aspirantes a candidatos independientes tendrán que recabar, a manera de respaldo ciudadano, del 1% al 3% de las firmas de los ciudadanos inscritos en las respectivas listas nominales de electores, dependiendo de la densidad poblacional de cada circunscripción a gobernar. El plazo para captar la obtención del apoyo ciudadano debe resultar razonable y proporcional en función del promedio diario de recolección, es decir, del número de firmas que, en promedio, tendrían que obtener por día los aspirantes a independientes.

Desde luego, tales modificaciones y adiciones tendrían que impactarse o desarrollarse por el legislador ordinario, en su momento, a través de las conducentes reformas a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las constituciones locales, para que las normas vinculadas con las temáticas tratadas se ajustasen a las nuevas disposiciones constitucionales y, así, resulten plenamente aplicables en la realidad jurídico-electoral mexicana.

## **7. Conclusiones Generales.**

PRIMERA. En México existe una creciente brecha entre la ciudadanía gobernada y los gobernantes (titulares del poder) cuya responsabilidad es la toma de decisiones que procuren el bien común, pues se vive una crisis de identidad y representación política que ha desembocado en un desencanto social o una disminución significativa de la confianza de la ciudadanía hacia el sistema democrático y electoral tradicional que impera en el país, cuya piedra angular son los partidos políticos.

SEGUNDA. La dinámica electoral mexicana, centrada primordialmente en los partidos políticos, han propiciado un reclamo de espacios ciudadanos cuya principal respuesta ha sido la reintroducción de las candidaturas independientes en el sistema electoral actual, las cuales ofrecen una vía para optar por alternativas o liderazgos ajenos a los partidos políticos que busquen satisfacer

necesidades de sectores de la sociedad que no se sienten identificados con ningún partido político o se sientes indebidamente representados por éstos.

TERCERA. Al margen de la justificación teórica de las candidaturas independientes, en 2012 el poder reformador de la Constitución General introdujo dicha figura al sistema electoral mexicano (la cual involucra el goce de múltiples derechos fundamentales), por lo que en observancia de los estándares internacionales actuales -especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos-, el Estado mexicano adquirió el deber de garantizar el ejercicio de tales derechos humanos en condiciones equitativas.

CUARTA. Las candidaturas independientes en México existieron legalmente durante el siglo XIX y la primera mitad del XX y, aunque sí hubo postulaciones, nunca tuvieron éxito (en parte gracias a las guerras intestinas que asolaron al país en esos años fundacionales). Fue hasta 1946 cuando se reformó el régimen electoral en México para otorgar la facultad de postular candidatos de manera exclusiva a los partidos políticos, lo que dio lugar a la llamada “partidocracia”.

QUINTA. La eficacia real o material de los derechos político-electorales contemplados a nivel constitucional -incluido el de ser votado de manera independiente- juega un papel fundamental en la consolidación del ideal democrático en México (tanto en su dimensión formal como sustancial), propósito cuya satisfacción depende de la observancia, en mayor o menor grado, de los principios rectores en materia electoral, entre ellos, el de equidad en la contienda.

SEXTA. La equidad en la contienda entraña la exigencia de adoptar medidas (positivas y negativas) orientadas a establecer un piso mínimamente parejo entre los participantes de la contienda electoral, garantizando que todos los partidos y/o candidatos (incluidos los independientes) tengan acceso a los elementos que les permitan ser competitivos en la elección, de modo que tengan una verdadera

posibilidad de obtener el triunfo -consonancia de oportunidades-, aspectos que tornan más auténtica y democrática una elección.

SÉPTIMA. Si bien las candidaturas sin partido no son un antídoto infalible en contra de la crisis de representación política que se vive en México, no puede obviarse que su existencia optimiza el nivel de competencia política en un país, pues propicia que los actores políticos incrementen la calidad de su oferta electoral para volverse más competitivos frente a nuevas alternativas presentadas a la ciudadanía, lo cual contribuye a evitar regímenes hegemónicos -dominación de facto- de un grupo político.

OCTAVA. Las candidaturas independientes nacieron con un especie de enfermedad congénita cuyo principal síntoma es la clara inequidad o desventaja en relación con las candidaturas partidistas, ello en cuanto a las oportunidades reales de competir por los distintos cargos de elección popular y, eventualmente, acceder a éstos, pues los efectos prácticos producidos por los preceptos normativos que las regulan se han convertido en auténticas barreras casi insuperables que impiden una competencia equitativa de cara a la comicios.

NOVENA. Del 2013 a la fecha la tasa de éxito promedio de los candidatos sin partido es de 5.11%, cifra extremadamente baja que revela la disfunción de dicha figura (propiciada principalmente por las condiciones inequitativas en que compiten los candidatos independientes) y muestra que existen áreas de oportunidad para optimizarla y, así, fortalecer la democracia.

DÉCIMA. En cuanto al principio de equidad en la contienda, todavía existen ciertas deficiencias estructurales en el esquema normativo que rige a las candidaturas independientes, las cuales, para efectos didácticos, pueden agruparse en cinco grandes apartados: (i) requisitos excesivos para la demostración de representatividad; (ii) desigualdad manifiesta generada por el régimen de financiamiento aplicable a los independientes; (iii) el esquema de distribución de

tiempos en radio y TV aplicable a los independientes resulta insignificante o ineficaz desde el punto de vista mediático; (iv) prohibición injustificada de que, en ocasiones, los independientes puedan acceder a cargos electivos vía la representación proporcional; (v) normas procesales que producen inequidad al restringir el pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia de los independientes.

DECIMOPRIMERA. En México existen, al menos, cinco medidas legislativas que lesionan la equidad en la contienda: (i) exigencia de un porcentaje de respaldo ciudadano excesivamente elevado; (ii) dispersión territorial exorbitante del origen del apoyo ciudadano; (iii) plazo muy breve o reducido para recabar las firmas; (iv) separación anticipada de cargos partidistas, y (v) mecanismos demasiado complejos para recolectar las firmas que representan el apoyo ciudadano exigido por la ley, como las copias fotostáticas de cada una de las credenciales de electoral, el otorgamiento de la firma ante notario público, así como la reciente y novedosa aplicación móvil.

DECIMOSEGUNDA. En comparación con el régimen de financiamiento partidista, el régimen de financiamiento (público y privado) para candidatos independientes previsto en la mayoría de las legislaciones electorales conlleva una limitación económica desproporcionada que ubica a los candidatos independientes en una franca desventaja en la contienda electoral frente a los candidatos postulados por los partidos políticos, pues el tope de facto injustificado al financiamiento privado impide que los independientes puedan erogar cantidades siquiera cercanas a los topes de gasto de campaña fijado por la autoridad.

DECIMOTERCERA. El nivel de difusión o socialización entre la ciudadanía de la imagen, propuestas y plataformas electorales de los candidatos independientes es sustancialmente más bajo que el grado de exposición de las ofertas políticas de los candidatos partidistas, lo cual vulnera la equidad en la contienda en detrimento de quienes se postulan sin la intermediación de un partido político, ya que de un

total de 7,371 de promocionales o *spots* distribuidos para la campaña federal de 2018, solamente 221 correspondieron al conjunto de candidatos independientes federales que lograron el registro, cifra que de ningún modo es equitativa si se toma en cuenta que los partidos políticos contaron con 7,222 promocionales para posicionarse ante el electorado.

DECIMOCUARTA. Dadas las finalidades constitucionales esenciales de la representación proporcional (garantizar la representación de las minorías y asegurar que exista pluralidad política), la restricción de que los independientes accedan a cargos de elección popular vía representación proporcional vulnera el derecho a ser votado de aquellos, pues obstaculiza injustificadamente su llegada a espacios públicos a pesar de obtener el número de votos que le asegurarían a los candidatos partidistas un lugar en los órganos legislativos, lo cual resulta un tratamiento inequitativo en cuanto a la protección del derecho fundamental al sufragio pasivo que, en la práctica, margina y demerita la figura de las candidaturas ciudadanas.

DECIMOQUINTA. La experiencia litigiosa en materia electoral ha mostrado que la rigidez o interpretación estricta de instituciones procesales como el interés jurídico y la legitimación (criterio de falta de interés y legitimación de la Asociación Civil constituida por un independiente para promover juicios en su defensa), aunada a la definitividad y celeridad de las etapas en materia electoral (criterio relativo a que el registro extemporáneo del independiente no genera efectos retroactivos respecto de sus prerrogativas), dificultan que los candidatos independientes o aspirantes combatan oportunamente ilegalidades vulneradoras de su derecho a ser votado en condiciones de equidad o se cercioren de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos previos a la campaña y/o etapa de recolección de respaldo ciudadano, a diferencia de los candidatos partidistas, quienes pueden implementar estrategias de litigio preventivo.

## 8. Bibliografía

### I. Fuentes

ALEXY, ROBERT, “Ponderación, control de constitucionalidad y representación”, en Andrés Ibañez, Perfecto y Alexy, Robert, *Jueces y ponderación argumentativa*, 1a ed., Distrito Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, serie: Estado de Derecho y función judicial

ANAYA, ALEJANDRO, *Internalización de las normas internacionales de derechos humanos en México: el papel del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, Documentos de Trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2010, núm.199

ARAGÓN, MANUEL, “Derecho de sufragio: principio y función” en Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco José de Jesús y Thompson (comps), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., Distrito Federal, Fondo de Cultura Económico, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007

ARELLANO TREJO, EFRÉN, *Origen y balance de las candidaturas independientes*, Ciudad de México, documento de Trabajo núm.193 del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, Ciudad de México, 2015, disponible en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-193.-Origen-y-balance-de-las-candidaturas-independientes>

BAEZ SILVA, CARLOS Y TELLO MENDOZA, MARTHA ALEJANDRA, “El Fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su

implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, enero-junio de 2017, núm. 11

BECERRA, PABLO, “Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana”, en Gilas, Karolina y Medina Torres, Eduardo (eds.), *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*, Distrito Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Electoral de Morelos, Tirant lo Blanch, 2014

BOVERO, MICHELANGELO, “Democracia y Derechos fundamentales”, *Isonomía*, revista del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, Ciudad de México, 2002, núm. 16

CABALLERO OCHOA, JOSÉ LUIS, “Bloque de Constitucionalidad”, en Cossío Díaz, José Ramón (Coord), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, 1ª edición, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017, t.1

CAMAL-CHELUJA, TANIA LIBERTAD, *Los retos de la alternancia partidista y la Administración Pública*, 1ª ed., Chetumal, División de Ciencias Políticas y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo, 2013

CAMPOS GONZALO, SANTIAGO, “Las candidaturas independientes en México”, *Revista de Derecho del Estado-Universidad Externado de Colombia Bogotá*, Bogotá, 2014, núm.33, julio-diciembre

CARPIO, OSWALDO Y MATEOS, ZENAIDA, *Comunicación política en campañas electorales*, 1a ed., Modulo Avanzado en formación política del International Institute For Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo, 2006

CHAMBLISS, WILLIAM J., "Making Law, The State, The Law, and structural contradictions", *Political Psychology Review*, Indiana University Press, 1997, Vol. 18, No.2

COSSÍO DÍAZ, JOSÉ RAMÓN, *Bosquejos Constitucionales II*, 1ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2015

DEL TORO HUERTA, MAURICIO IVÁN, "Comentario al artículo 35", en Cossío Díaz José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada I*, 1ª edición, Ciudad de México, Tirant lo Blanch, 2017, t.1

FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Tratado de Derecho Electoral*, 1ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2010

FERRAJOLI, LUIGI, *Derechos Fundamentales: Democracia Constitucional y Garantismo*, 1a ed., trad. Santiago Ortega G., Lima, Ediciones jurídicas Axel, 2016

-- -- --, "Las garantías constitucionales de los Derechos Fundamentales", *Revista Doxa*, Universidad de Alicante, 2006, núm.29

FERRER MAC-GREGOR, EDUARDO Y FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, "Las sentencias de los tribunales constitucionales en el ordenamiento mexicano", *Anuario Iberoamericano de Justicia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, núm. 12

FERRER MAC-GREGOR EDUARDO Y SILVA GARCÍA FERNANDO, "La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado de México" en Carpizo Jorge y Arriaga Carol B. (coords.), *Homenaje al Doctor Emilio O.*

Rabasa, 1ª ed., Distrito Federal, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, núm. 523, p.119.

FIGUEROA MEJÍA, GIOVANNI A., “Efectos de las sentencias de Amparo: modificación parcial del principio de relatividad a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (comps.), *El juicio de amparo en el centenario de la constitución mexicana de 1917, pasado, presente y futuro*, 1a ed., Ciudad de México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 6ª. ed., Navarra, Thomson Civitas, 2009

GARCÍA RAMÍREZ, SERGIO Y DEL TORO HUERTA, MAURICIO, *México Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2ª ed., Distrito Federal, Porrúa, 2015

GARCÍA TOVAR, TOBÍAS, *Candidaturas comunes e independientes*, Distrito Federal, Instituto Federal Electoral, 1995, p.131, citado por De la Peza, José Luis, “Candidaturas Independientes” en Nohlen Dieter, Zovatto Daniel, Orozco José de Jesús y Thompson (comps), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., Distrito Federal, Fondo de Cultura Económica, International Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007

HERNÁNDEZ OLMOS, MARIANA, “La importancia de las candidaturas independientes”, *Cuadernos de divulgación de la justicia electoral*, Distrito Federal, 2012, núm. 12

NAVA GOMAR, SALVADOR O., *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, 1a ed., Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa, 2003, Colección: estudios constitucionales

RODRÍGUEZ, GABRIELA, PUPPO, ALBERTO, GAMA, RAYMUNDO Y CERDIO, JORGE, *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de Derecho Humanos*, 1a ed., Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación *et al.*, 2013

SHAPIRO, IAN, *La Teoría de la Democracia en el mundo real*, 1a ed., trad. Jorge Urdániz y Santiago Gallego, Madrid, Marcial Pons, 2011

SOLORIO ALMAZÁN, HÉCTOR, *La representación proporcional*, Distrito Federal, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serie: Temas Selectos de Derecho Electoral, 2008

ZOVATTO, DANIEL (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura Regional Comparada, 1ª ed., 2a reimp., Distrito Federal, UNAM: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, Serie: Doctrina Jurídica

## **II. Sentencias de tribunales nacionales e internacionales**

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública del 25 de octubre de 2001, en el expediente SUP-JDC-37/2001

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 19 de mayo de 2005, en el expediente SUP-JDC-133/2005

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de julio de 2013, en el expediente SUP-RAP-517/2012

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 25 de abril de 2018 , en el expediente SUP-JDC-222/2018

Sentencia definitiva emitida por la Sala Guadalajara en sesión pública celebrada el 31 de mayo de 2017, en el expediente SG-JDC-80/2017

Sentencia definitiva emitida por la Sala Regional Ciudad de México en sesión pública celebrada el 8 de marzo de 2018, en el expediente SCM-JDC-75/2018

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 26 de abril de 2017, en el expediente SUP-JDC-234/2017

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 10 de mayo de 2018, en el expediente SUP-JDC-272/2018.

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 3 de enero de 2018, en el expediente SUP-JDC-1163/2017.

Sentencia definitiva emitida por la Sala Regional Monterrey en sesión pública celebrada el 31 de mayo de 2013, en el expediente al SM-JDC-481/2013

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 14 de octubre de 2015, en el expediente SUP-REC-577/2015 y

Sentencia definitiva emitida por la Sala Superior en sesión pública celebrada el 28 de agosto de 2018, en el expediente SUP-REC-934/2018

Sentencia emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 9 de septiembre de 2014, en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014

Sentencia definitiva emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 3 de septiembre de 2008, en la acción de inconstitucionalidad 61/2008

Sentencia definitiva emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 25 de octubre de 2010, en la acción de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas

Sentencia definitiva emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión pública celebrada el 26 de noviembre de 2015, en la Acción de Inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas

COIDH, *Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 6 de agosto de 2008 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>

COIDH, *caso López Mendoza vs Venezuela*, sentencia de 1 de septiembre de 2001, fondo, reparaciones y costas, disponible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf).

COIDH, *caso Yatama vs Nicaragua*, sentencia de 23 de junio de 2005, fondo, reparaciones y costas, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

### **III. Jurisprudencias y Tesis relevantes**

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL DERECHO A LAS PRERROGATIVAS DE RADIO Y TELEVISIÓN SE GENERA A PARTIR DE SU REGISTRO FORMAL, POR LO QUE ES IMPROCEDENTE REPONERLAS ANTE REGISTROS SUPERVENIENTES. Jurisprudencia 15/2016 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES INCONSTITUCIONAL EXIGIR A LOS MILITANTES, AFILIADOS O EQUIVALENTES QUE PRETENDAN REGISTRARSE POR ESA VÍA EL MISMO TIEMPO DE SEPARACIÓN QUE A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS. Tesis XVII/2018 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE ÉSTE. Jurisprudencias 5/2018 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO CIUDADANO. Jurisprudencia 6/2018 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Jurisprudencia 4/2016 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Tesis XXI/2015, disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA

CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. P./J. 20/2014, Pleno, Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, p. 202

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Tesis X/2001 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS. P./J. 94/2011, Pleno, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, p. 12

LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. P./J. 5/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 2322

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. P./J. 11/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1527

RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. P./J. 12/2016, Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario

Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, p. 763

REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS. Jurisprudencia 21/2016 disponible en <http://contenido.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.html>

#### **IV. Acuerdos e informes administrativos**

*Las elecciones del primero de julio: cifras, datos y resultados*”, informe del Instituto Federal Electoral, Distrito Federal, 2013, disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>

*Informe sobre el registro de Candidaturas Independientes en el proceso electoral 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*, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, Distrito Federal, 2015, disponible en [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201504-15in\\_01P10-00.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201504-15in_01P10-00.pdf)

*Numeralia final proceso electoral 2017-2018*, Instituto Nacional Electoral, Ciudad de México, 2018, disponible en <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/28-Numeralia01072018-SIJE08072018-FINAL.pdf>

Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria del 28 de marzo de 2018 identificado con la clave INE/CG283/22018, consultado el 20 de octubre de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/CGex2urg201803-28-ap-1.pdf>

Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria de 28 de agosto de 2017 identificado con la clave INE/CG387/2017, consultado el 15 de octubre de 2018, disponible en <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/09/CGex201708-28-ap-12.pdf>

Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión extraordinaria del 23 de marzo de 2018 identificado con la clave INE/CG269/2018, consultado el 3 de octubre de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95280/CGex201803-23-dp-unico.pdf>

Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria del 28 de marzo de 2018 identificado con la clave INE/CG281/2018, consultado el 3 de octubre de 2018, disponible en [https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1887/INE-CG281-2018\\_Proyecto\\_DJ](https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1887/INE-CG281-2018_Proyecto_DJ)

Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria del 30 de octubre de 2017 identificado con la clave INE/CG505/2017, consultado el 27 de agosto de 2018, disponible en [https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1286/INE-CG505-2017\\_Proyecto\\_DJ](https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1286/INE-CG505-2017_Proyecto_DJ)

Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión ordinaria del 28 de febrero de 2018 identificado con la clave INE/CG113/2018, consultado el 12 de septiembre de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95143/CGor201802-28-dp-7.pdf>

## **V. Legislación nacional e internacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 11 de agosto de 2018, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, consultada el 29 de octubre de 2018, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf)

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, consultado el 29 de octubre de 2018, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo120215.pdf>

Ley Electoral del Estado de Nayarit, consultada el 6 de octubre de 2018, [http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral\\_del\\_estado\\_de\\_nayarit\\_ley.pdf](http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral_del_estado_de_nayarit_ley.pdf)

*Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral*, Comisión Europea de la Democracia por el Derecho, consultado el 11 de agosto de 2018, disponible en [https://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/codigo\\_buenas\\_practicas\\_pdf\\_18140.pdf](https://portal.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf)

Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, 1969, consultada el 23 de agosto de 2018, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

Asamblea General de la ONU, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, resolución 2200 A (XXI), Nueva York, 1966, consultado el 23 de agosto de 2018, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29904.pdf>

## **VI. Encuestas**

*Tendencias electorales, febrero de 2018, Encuesta en viviendas de la CDMX realizada para el periódico “El Economista”*, disponible en [file:///Users/mac/Downloads/Tendencias\\_electorales\\_CDMX\\_Feb\\_18.pdf](file:///Users/mac/Downloads/Tendencias_electorales_CDMX_Feb_18.pdf)

*Encuesta sobre las preferencias ciudadanas para la próxima elección de Presidente de la República*, Marzo de 2018, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95258/2-Estudio-Conteo-resultados-2-7marzo.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

*Encuesta Nacional en vivienda, abril de 2018*, disponible en [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=5040](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5040)  
Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, disponible en [file:///Users/mac/Downloads/INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](file:///Users/mac/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)

*Estudio Comparativo sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009, 2012, 2015*, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral, 2017, disponible en [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC\\_Comparativo\\_VF.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/01/DECEYEC_Comparativo_VF.pdf)

*México, confianza en instituciones 2018, Encuesta Nacional en Vivienda*, octubre de 2018, disponible en [file:///Users/mac/Downloads/2018\\_Mitofsky\\_ConfianzaInstituciones.pdf](file:///Users/mac/Downloads/2018_Mitofsky_ConfianzaInstituciones.pdf)

## **VII. Ponencias**

Ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón expuesta en la “Mesa de Diálogo *Candidaturas Independientes, de la ley a la práctica*”, que se celebró en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco el jueves 23 de julio de 2015, disponible en <http://portales.te.gob.mx/salas/sites/default/files/“Candidaturas%20independientes,%20de%20la%20ley%20a%20la%20práctica”.pdf>