

**Las candidaturas independientes en la elección de Ayuntamientos
en el estado de Hidalgo: limitaciones y posibilidades**

Analinn Rivera Delgado

Texto elaborado para su discusión en el XXXI Congreso Internacional de Estudios
Electorales “Los dilemas de la Democracia en América Latina”
del martes 6 de octubre de 2020 al viernes 9 de octubre de 2020 en Centro Universitario de
Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA)
de la Universidad de Guadalajara; Guadalajara, Jalisco.

Las candidaturas independientes en la elección de Ayuntamientos en el estado de Hidalgo: limitaciones y posibilidades

Analinn Rivera Delgado¹

Sumario

I.- “Candidaturas independientes en el ámbito municipal”; II.- “Prolegómenos: el proceso electoral federal 2014-2015 en Hidalgo”; III.- “Reforma electoral sobre las candidaturas independientes para Ayuntamientos en Hidalgo”; IV.- “Proceso Electoral de Renovación de Ayuntamientos 2014-2015 en Hidalgo”; V.- “Limitaciones y posibilidades”.

Resumen

El objetivo de esta ponencia es analizar los retos y perspectivas de las candidaturas independientes de Ayuntamientos en el estado de Hidalgo y las implicaciones que han tenido en la vida democrática de la entidad a partir de la reforma electoral del año 2014 y de la renovación de Ayuntamientos en 2016. En el apartado *“Candidaturas independientes en el ámbito municipal”* se analizan brevemente los antecedentes relacionados con dicha figura en el ámbito local en México y en particular en Hidalgo; en *“Prolegómenos: el proceso electoral federal 2014-2015 en Hidalgo”* se analizará la los retos que enfrentó la primer y única candidatura independiente que participó en la elección de Diputadas y Diputados Federales de mayoría relativa después de la reforma política aprobada en 2014. En *“Reforma electoral sobre las candidaturas independientes para Ayuntamientos en Hidalgo”* se analizará el proceso legislativo que se siguió en la aprobación de diversas reformas en materia electoral cuyo contenido se concentró fundamentalmente en posibilitar el acceso de las y los ciudadanos hidalguenses a las candidaturas independientes. *“Proceso Electoral de Renovación de Ayuntamientos 2014-2015 en Hidalgo”* es el apartado en el que se analiza cómo se desarrolló la convocatoria para aspirantes a candidatos independientes, el registro, las campañas y el acceso a financiamiento así como la fiscalización de quienes participaron bajo el amparo de esta figura de participación así como los resultados que alcanzaron en la contienda. Finalmente en el apartado *“Limitaciones y posibilidades”* a manera de conclusión se aborda sí el marco normativo y la puesta en marcha del mismo en el proceso electoral

¹ Consejera Electoral Municipal en el Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo

antes referido favoreció o limitó la posibilidad de las y los candidatos sin partido de acceder a un cargo de representación popular, así como cuáles son los retos a que permitirían mejorar las condiciones de competitividad electoral.

Palabras clave: Candidaturas independientes, partidos políticos, ayuntamientos, legislación electoral, autoridades electorales.

I.- Candidaturas independientes en el ámbito municipal

En los últimos años, las candidaturas independientes se han convertido en un nuevo vehículo para garantizar la representatividad de ciudadanos, frente a la crisis de desconfianza y legitimidad de los partidos políticos y pérdida de la credibilidad política en el Estado, bajo la idea de que un candidato sin militancia partidaria puede participar en los procesos electorales y canalizar de una manera más efectiva las aspiraciones, necesidades y demandas ciudadanas en el espacio público.

Sin embargo, a pesar de que se han destacado las virtudes de esta figura de participación política, no podemos omitir el hecho de que en algunos espacios se ha señalado que su viabilidad puede ser precaria y alejarse de la representación popular volviéndose antesala de la ambigüedad política, el culto narcisista y el autoritarismo. No son pocos los candidatos independientes que han sido cuestionados e incluso responsabilizados de manipular al electorado e incluso obstaculizar la rendición de cuentas (Gonzalez, 2015).

Si bien las candidaturas independientes desaparecieron a nivel federal desde la primera mitad del siglo XX, en el ámbito local no existía prohibición expresa hasta la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 que modificó el artículo 116 constitucional, estableciendo que los partidos políticos tenían el derecho “exclusivo” de para solicitar el registro de candidaturas a puestos de elección popular (Martinez, *et al*: 2).

El primer registro de una candidatura independiente inmediata anterior a esta reforma fue la elección de Ayuntamiento en el municipio de Yobaín, Yucatán, en la que se registró el C. José Adonai Avilés Sierra sin el respaldo de un partido y quien resultó ganador de la

contienda por una diferencia de 17 votos. Esto fue posible porque en aquel tiempo la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Yucatán establecía que los ciudadanos que aspiraban a ser candidatos sin partido político requerían de un apoyo ciudadano equivalente al 15% del padrón electoral del municipio en disputa para ser registrados (Padilla, 2015: 7).

Pero no fue hasta la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se obligó al Estado mexicano a abrir la puerta a las candidaturas independientes en los tres niveles de gobierno. Esta resolución emitida el 2 de septiembre de 2008 fue el resultado del “Caso Jorge Castañeda Wutman vs. Estados Unidos Mexicanos” que fue impulsada por el Ex-Canciller mexicano quien recurrió a instancias internacionales después de que el entonces Instituto Federal Electoral le negará su registro como candidato a la Presidencia de la República en el año 2004 para la elección que se llevaría a cabo en 2006 (Arellano, 2015).

En 2012, luego de una amplia discusión sobre la necesidad de una reforma política, se aprobó la modificación del párrafo primero y la fracción II del artículo 35 constitucional en el que se reconocieron los derechos políticos de las y los ciudadanos de votar y ser votados a todos los cargos de elección popular, sin la pertenencia de un partido político, siempre y cuando se cumpliera con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Los artículos transitorios indicaban que tanto el Congreso de la Unión como los Congresos locales y la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal debían realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

Si bien persistía la falta de una legislación secundaria en la materia, al inicio del Proceso Electoral Ordinario para Renovación del H. Congreso del estado de Hidalgo 2013-2014, la C. Guillermina Arias León y la C. Ana Celia Trejo Alavez solicitaron el 16 de enero de 2013 ante el IEE Hidalgo el registro de su Plataforma Electoral, como propietaria y suplente respectivamente, con miras a participar como candidatas independientes en dicha elección. Sin embargo, el 25 de enero de ese mismo año dicha petición fue rechazada, y declarada “improcedente e inoperante” por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral del estado

de Hidalgo bajo el argumento de que aún no se emitía la legislación secundaria en materia de candidaturas sin partido. Al recibir la negativa, ambas ciudadanas interpusieron un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Hidalgo que confirmó la resolución emitida por el IEE Hidalgo. Después de esto, las interesadas presentaron ante la Sala Regional Toluca un Juicio de Revisión Constitucional que finalmente confirmó la resolución emitida por el órgano jurisdiccional en la materia local. No obstante, en el mes de mayo, las aspirantes anteriormente mencionadas presentaron esta vez una solicitud de registro para el mismo puesto de elección local pero dicho procedimiento nuevamente fue negado primero por el Consejo General de IEE Hidalgo y después por los órganos jurisdiccionales en la materia.

Si bien el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales tenían hasta el 10 de agosto de 2013 para adecuar la legislación secundaria, fue hasta el 10 de febrero de 2014 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral y se abre la puerta a las candidaturas independientes para participar en la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados de mayoría ; tratándose de los dos últimos, sólo para aquellos candidatos que participen en las elecciones por el principio de mayoría relativa, es decir, 300 Diputados y 96 Senadores. Igualmente se reformó el artículo 116 constitucional, para dar pie a esta figura en la elección de gobernadores, diputaciones locales y Ayuntamientos.

El 23 de mayo de ese mismo año fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en la que se regulan por primera vez las candidaturas independientes.

II.- Prolegómenos: el Proceso Electoral Federal 2014-2015 en Hidalgo

La primer experiencia de candidaturas independientes de Ayuntamientos en el estado de Hidalgo fue en el año 2016, y por tanto, el primer proceso electoral en el que se puso en marcha esta figura de participación política en la entidad: el Proceso Electoral Federal

2014-2015 en el que se renovó la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El martes 7 de octubre de 2014, el Consejo General del INE dio inicio formal al proceso electoral 2014-2015. Y emitió el Acuerdo que contenía los Criterios aplicables para el registro de candidatas y candidatos independientes a Diputadas y Diputados por el principio de mayoría y la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse para el mencionado, señalando los requisitos que debían cumplir, la documentación comprobatoria requerida, estableciendo los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos y los formatos para ello, en los términos de la LGIPE.

Una vez emitida la convocatoria, se estableció como fecha límite a las y los interesados para hacer del conocimiento del Instituto Nacional Electoral su manifestación de intención de postularse como candidato o candidata independiente a Diputado o Diputada Federal por el principio de mayoría relativa. Agotado este plazo, se dispuso que entre el 30 de diciembre de 2014 y hasta el 27 de febrero de 2015, se llevarán a cabo actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano.

De acuerdo a la legislación vigente en aquel momento, se definió que un umbral de firmas sería de al menos 2% de la lista nominal en la mitad de las secciones electorales. Las cédulas de respaldo presentadas para la obtención del registro de la candidatura independiente, requerían cumplir con los siguientes requisitos: realizarse en hoja membretada tamaño carta con el emblema que distinguiera a la o el candidato independiente, señalando su nombre; datos completos de todos los ciudadanos(as) que lo respaldaban, así como la leyenda de manifestación de voluntad de respaldar de manera autónoma y pacífica y finalmente un número de folio y de página.

El único candidato en el estado de Hidalgo que manifestó interés por candidatura independiente fue el C. Antonio Mota y una vez validado su registro como aspirante aprobado su registro recabó firmas de apoyo ciudadano en el Distrito 06 de Pachuca, que ocupa dos municipios: Pachuca de Soto, y Mineral de la Reforma. En el momento de la

elección estaba integrado por 189 secciones y desde entonces estaba clasificado como un distrito urbano (Véase cuadro 1).

Cuadro 1 “Apoyo ciudadano requerido y presentadas por el Candidato Independiente Antonio Mota”

| Candidato independiente | Distrito | No. de secciones | Lista Nominal | No. de firmas de apoyo ciudadano requerido | Firmas de Apoyo Ciudadano presentadas |
|--------------------------------|---------------------|-------------------------|----------------------|---|--|
| Antonio Mota Rojas | 06, Pachuca de Soto | 189 | 2983.121 | 5862 | 10, 034 |

Elaboración propia con datos del Informe Sobre el Registro de Candidaturas Independientes en el Proceso Electoral Federal 2014-2015

Sin embargo, algunas de las barreras de entrada”, al decir del propio ex-candidato Antonio Mota fue que el periodo entre la emisión de la convocatoria y la entrega de documentos fue muy corto y otra en el sentido de entre la ciudadanía persistía la falta de conocimiento sobre las candidaturas independientes, lo que dificultó la obtención del apoyo ciudadano (Lizama y Rivera, 2015).

El 4 de abril de 2015, el Consejo General del INE. sesionó para hacer el registro oficial de las y los candidatos independientes para Diputados por Mayoría Relativa, así entonces se formalizó el registro del C. Antonio Mota Rojas, por el Distrito VI representando a la Asociación Civil Pachuca y Mineral de la Reforma, Unidad Ciudadana, A.C.

a. Principales prerrogativas y derechos durante el periodo de campañas

El periodo de campaña inició el 5 de abril de 2015 y concluyó el 3 de junio del 2015. La LGIPE estableció que las y los candidatos independientes registrados tenían acceso a las siguientes prerrogativas y derechos: participar en la campaña y en la elección para la que fueron registrados; tener acceso a tiempos de radio y televisión como si se tratara de un partido político nuevo; obtener financiamiento privado y público; realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral; derecho de réplica; designar representantes ante las autoridades administrativas electorales así como el acceso a las franquicias postales de conformidad con lo establecido en la ley.

b. Financiamiento

En el caso del Proceso Electoral Federal 2014-2015 se definió como tope máximo de gastos de campaña por candidato a diputado de mayoría relativa un monto de \$1, 260,038.34 y en el caso del financiamiento privado este no debía superar los \$126,003.83 pesos. El INE le entregó al candidato Antonio Mota un financiamiento público que ascendió a 1 millón 66 mil pesos, prerrogativas que fueron entregadas en dos exhibiciones en la cuenta bancaria de la Asociación Civil que acreditó la candidatura, tal como lo requería la autoridad electoral. Y en el marco de la legislación se le prohibió recibir aportaciones en efectivo, metales ni piedras preciosas por ninguna persona, solicitar créditos; recibir aportaciones de personas no identificadas.

c. Resultados electorales

La jornada electoral se llevó a cabo el domingo 7 de junio de 2015. Si bien el triunfo del Distrito Electoral Pachuca 06 fue para el candidato del Partido Revolucionario Institucional, el candidato independiente logró obtener el segundo lugar, con una diferencia de 10 puntos porcentuales en las preferencias electorales. En 509 casillas del Distrito Electoral la competencia cerrada fue entre estos dos candidatos (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Resultados Electorales

| Candidato independiente | Entidad | Distrito | Votación obtenida | Porcentaje de la votación total de |
|--------------------------------|----------------|---------------------|--------------------------|---|
| Mota Rojas Antonio | Hidalgo | 06, Pachuca de Soto | 23,862 | 18.05 |

Fuente: Elaboración del Centro de Capacitación Judicial Electoral con las cifras de los cómputos distritales del INE.

Reforma electoral en materia de candidaturas independientes para Ayuntamientos en Hidalgo

-

En cualquier sistema político democrático, las elecciones libres son la fuente de legitimidad de los gobiernos. Así, la importancia del voto radica no sólo en el hecho de tachar una boleta electoral, sino que lo verdaderamente importante, es que cuando se elige a una candidata o a

un candidato se están eligiendo posibilidades de progreso y mejora de las condiciones de vida de las y los ciudadanos, a través de las políticas públicas, las acciones y los programas que se gestarán al interior del gobierno electo.

En este sentido, la aprobación de las candidaturas independientes en el ámbito municipal surgieron como una necesidad de profundizar la transformación democrática y combatir la desconfianza ciudadana en los procesos electorales y en las instancias públicas, situación agravada por la imagen negativa de los partidos políticos y las graves consecuencias de la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y la corrupción, que han puesto en entredicho la eficacia, y en muchos casos, la integridad de las instituciones democráticas.

La modificación constitucional al artículo 116 aprobada en febrero de 2014, así como la publicación de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales el 23 de mayo del mismo año, establecieron las disposiciones que obligatoriamente deberán contener las legislaciones locales en la materia para garantizar la implementación de las candidaturas independientes en la elección de Ayuntamientos, bajo la consideración de que si bien las legislaciones locales disponían de una amplia libertad configurativa, no debían imponer condiciones desproporcionadas o irrazonables en afán de beneficiar a los partidos políticos.

Bajo estas consideraciones, la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, e reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y del Código Electoral del estado de Hidalgo, así como otras disposiciones en materia de candidaturas independientes y se establecieron los procedimientos del proceso de selección, la convocatoria, los actos previos a registro de éstos, la obtención del apoyo ciudadano, los derechos y obligaciones de aspirantes, los requisitos de elegibilidad, la solicitud de registro, del registro propio, de la sustitución y cancelación del registro, las prerrogativas, derechos y obligaciones; el financiamiento, del acceso a radio y televisión, propaganda electoral, fiscalización, documentación, material electoral y cómputo de los votos de las candidaturas independientes en la entidad.

En el mes de septiembre, el Congreso local aprobó una iniciativa del gobernador José Francisco Olvera Ruiz para reformar el Código Electoral de Hidalgo, según la cual los

ciudadanos que hayan participado en la selección de candidatos de algún partido político en los dos procesos locales anteriores ya no podrían solicitar registro como aspirantes a candidatos independientes. La modificación del artículo 247 del Código Electoral estipulaba que los dirigentes de los partidos políticos no podrían ser candidatos independientes a menos que se separaran de su cargo partidista tres años antes de solicitar su registro (La Jornada, 2015).

A esta regulación legal de las candidaturas independientes en el estado de Hidalgo, le siguieron diversas acciones de inconstitucionalidad que obligaron a la Suprema Corte a pronunciarse sobre las condiciones que los legisladores locales fijaron para contender mediante candidaturas independientes a un cargo de elección popular.

Una de estas acciones de inconstitucionalidad fue promovida el 13 de octubre de 2015 por Ricardo Anaya Cortés, entonces presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional. Para el máximo tribunal la exigencia relativa al impedimento de los candidatos de un partido político que contendieron en algún procedimiento interno de ser registrados como candidatos independientes dentro de los dos procesos electorales inmediatos anteriores, resultaba abiertamente discriminatoria, pues no se exigen requisitos análogos, por ejemplo, para que una persona sea postulada por un partido político y afirmando que se confundía la independencia de una candidatura respecto de los partidos políticos con una independencia concebida como una cualidad -moral o ideológicamente- deseable en quienes contiendan por esa vía.

Si bien la medida legislativa era válida para evitar la indebida influencia de los partidos en las candidaturas independientes, dos periodos era un exceso desproporcional.

Proceso electoral de Renovación de Ayuntamientos 2014-2015 en Hidalgo

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

El 15 de diciembre con una Sesión del Consejo General del IEE Hidalgo, dio inicio el Proceso Electoral para la renovación de los Poderes Ejecutivo Legislativo y los 84 Ayuntamientos en Hidalgo 2015-2016, de conformidad con el artículo 100 del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el primero en que se consideraron las candidaturas independientes. A continuación se analizan los límites y posibilidades para las candidaturas independientes en cada una de las etapas del proceso electoral.

a. Convocatoria

El propósito de este apartado es analizar si el marco jurídico y las disposiciones administrativas que sirvieron de referente a la Convocatoria emitida para las candidaturas independientes para Ayuntamientos durante el proceso electoral 2015-2016 en Hidalgo contribuyó a promover una auténtica competencia electoral, sin erigir “barreras de entrada” injustificadas.

El día treinta de abril de 2015 el Consejo General del IEE Hidalgo, aprobó las Reglas de Operación para el Registro de Candidaturas Independientes en las cuales se estableció, en el artículo octavo, que la convocatoria prevista por el artículo 222 del Código Electoral del estado de Hidalgo debería emitirse en la sesión ordinaria del mes de Octubre del mismo año. En correspondencia con lo anterior, el 21 de agosto de 2015, dicho Consejo aprobó el Acuerdo CG/45/2015, en el que se estableció que el 1º de octubre se publicaría dicha convocatoria, los Estatutos para la Asociación Civil y los formatos correspondientes para los aspirantes a Candidatos y Candidatas Independientes para ocupar los cargos de Gobernador o Gobernadora del Estado, Diputados y Diputadas Locales y para integrar los Ayuntamientos en el Proceso Electoral Local 2015 - 2016.

La Convocatoria, emitida el 1 de octubre, proyectó para las y los interesados en una candidatura independiente, deberían manifestar su intención ante el Consejo Municipal correspondiente o ante el Consejo General entre el 2 de octubre de 2015 hasta el 15 de febrero de 2016.

En este tenor, de acuerdo a información disponible en la página del IEE Hidalgo, cuarenta y seis ciudadanos presentaron su Manifestación de Intención como aspirantes a candidatas y candidatos independientes para integrar los Ayuntamientos en el estado; 39 de ellos lo hicieron directamente en la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal Electoral y 7 en los Consejos Municipales Electorales. Después de una revisión de la documentación entregada por las y los solicitantes, el Consejo General del IEEH Hidalgo resolvió aceptar como aspirantes a candidatas y candidatos independientes a 39 ciudadanas y ciudadanos provenientes de 28 municipios. A partir de entonces debían buscar acreditar el apoyo ciudadano.

De acuerdo a la normatividad en la materia, la cédula de respaldo debería contener, cuando menos, la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 3% de la lista nominal de electores, correspondiente al municipio en cuestión, con corte al 31 de agosto del 2015 y debería estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que acreditaran, cuando menos, el 1.5% de ciudadanos que figuraba en la lista nominal de electores en cada una de ellas. Sobre este punto, considero relevante mencionar que este porcentaje está por encima de la media nacional, y del estándar internacional señalado en el posicionamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, popularmente conocida como “Comisión de Venecia”, organismo al que México se incorporó en el año 2010 como miembro de pleno derecho y el cual ha señalado como buena práctica electoral el 1% del padrón electoral como requisito para el registro de candidaturas independientes. (Martínez-Delgado, 2017).

Al respecto, vale la pena recordar que los mecanismos de apoyo ciudadano responden a la necesidad de legitimar el registro de un aspirante a una candidatura independiente, quién debe contar previamente con un apoyo ciudadano que se materializa a través de dichas firmas.

Sin embargo, como lo ha señalado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se deben considerar tres principios que se deben guiar la implementación de las candidaturas independientes, y en particular de estos mecanismos de firmas de apoyo, los cuales son: *legitimidad de la medida*, es decir que demuestren la voluntad de una

proporción significativa del electorado; *principio de necesidad*, consiste en que debe haber condiciones mínimas que garanticen equidad para la obtención de candidaturas; *principio de idoneidad*, que implica que exista un respaldo real que le dé oportunidades para contender; y finalmente el *principio de proporcionalidad*, implica que el porcentaje de apoyo ciudadano exigido sea objetivo y racional.

Sin estos principios habría imposición de requisitos gravosos, que invariablemente se traducirían en obstáculos a las candidaturas independientes contrarios al principio democrático por el que se busca con esta figura que la ciudadanía pueda ser representadas en los órganos de gobierno por personas que no tienen filiación partidista (Corona, Hernandez, 2015).

Si bien el estado de Hidalgo, el porcentaje exigido está por encima de la media nacional como lo mencionamos anteriormente, en marzo de 2016, el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo (Criterio Hidalgo: 2016) declaró infundado el medio de impugnación que presentó entonces el C. Andrés Gildardo Ocádiz Ibarra, aspirante a candidato independiente para presidente municipal por Tulancingo de Bravo, quien solicitó reducir el porcentaje de apoyo ciudadano requerido al considerar que era disfuncional, desproporcional y lesivo del derecho a ser votado establecido en la Constitución federal; y garantizado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según obra en la Sentencia el ciudadano interesado argumentó que el 3% de respaldo ciudadano debería exigirse del total de votos válidos de la última elección y no del total de la lista nominal, aunado a que debería permitirse que dicho apoyo se concentrara en una sola sección electoral y no que debía estar distribuido en el 1.5% de cada una de ellas. La sentencia del Tribunal Local fue confirmada por el pleno de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación luego de que el interesado promovió un juicio ciudadano con clave de identificación ST-JDC-66/2016.

Recabar ese apoyo ciudadano, imponía a los aspirantes a candidatos independientes el llenado de “cédula de respaldo”, que debían exhibirse en un formato único que debía presentarse en hoja membretada de tamaño carta y que debía contener nombre completo, clave de elector, firma autógrafa o huella dactilar de las y los ciudadanos que otorgan su

apoyo así como un número de folio por cada una de las cédulas y copias de las credenciales para votar.

El periodo para la obtención de las firmas de apoyo ciudadano para Ayuntamientos fue desde el 14 de enero hasta el sábado 27 de febrero. Una vez cerrado el plazo y setenta y dos horas después, los aspirantes a candidatos independientes entregaron físicamente y en medio magnético los formatos autorizados por el Instituto, clasificados por distrito, municipio y sección, para la verificación y validación de las firmas.

Se impuso también la obligación de ingresar a la página electrónica www.ieehidalgo.org.mx para realizar la captura de los datos de todos y cada uno de las cédulas de respaldo desde el día en que dé inicio el período y hasta que concluya el plazo para recabar el apoyo ciudadano. Las contraseñas del sistema se entregaban cinco días después de que se entregaba la carta de validación como aspirante.

Sobre este asunto, el C. Andrés Gildardo Ocádiz Ibarra también impugnó ante el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo el Acuerdo (CG/54/2015) y el Acuerdo CG/98/2015 del IEEH argumentando que obligar a las y los aspirantes a candidatos independientes a presentar ante la Autoridad Electoral las cédulas de apoyo ciudadano, acompañadas de la copia de la credencial de elector en forma física y en medio magnético, y capturar la información en la página web del Instituto eran requisitos desproporcionados, bajo la consideración de que era suficiente para los aspirantes entregar únicamente las cédulas de identificación y que el IEEH disponía de recursos para llevar a cabo la digitalización y garantizar la protección de datos personales.

Si bien el Tribunal Local consideró como infundadas tales alegaciones su resolución fue impugnada ante la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-66/2016, en el que por unanimidad los magistrados de la Sala votaron la sentencia en la que se consideraba que el agravio era fundado por cuanto hace al concepto de que era innecesario que la autoridad electoral requiriera la presentación en medio magnético de los formatos de apoyo ciudadano, así como la captura de la información contenida en dichas

cédulas de apoyo al sistema electrónico de la propia autoridad y en la que se resolvió la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de dichas medidas por vulnerar los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Por otro lado algunas de las irregularidades detectadas en la recolección de firmas de apoyo fueron cédulas con datos de ciudadanos fallecidos o con derechos suspendidos, copias de credenciales ilegibles, denuncias por presunto tráfico de padrones electorales, falsificación de firmas que finalmente no se computaron para los efectos del porcentaje requerido como lo establece el artículo 253 del Código Electoral del Estado.

Una vez verificados los apoyos, los aspirantes que recibieron registro como candidatos independientes por el Consejo General del IEEH fueron (véase Cuadro 3):

Cuadro 3. Lista de validación de Cédulas de Apoyo

| Municipio | Nombre | Total de cédulas requeridas (3% Lista Nominal de Electores) | Cédulas de apoyo entregadas | Total de cédulas válidas | Porcentaje obtenido |
|------------------|---------------------------|--|------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Acatlán | Lucina Ma. Antunez Soto | 464 | 1,307 | 1,262 | 8.16% |
| Acaxochitlán | Néstor Mejía Neri | 803 | 3,107 | 3,061 | 11.43% |
| Actopan | Armando Salomon Camargo | 1,244 | 1,411 | 1,356 | 3.26% |
| Agua Blanca | Angel Cristian Solís Soto | 193 | 404 | 387 | 6.00% |
| Agua Blanca | Mario Jarillo Hernández | 193 | 435 | 391 | 6.06% |
| Apan | Héctor Herrera Ocampo | 912 | 1,112 | 1,032 | 3.39% |
| Atitalaquia | Adán Ríos Estrada | 567 | 649 | 615 | 3.25% |
| Atitalaquia | Javier Gómez Pichardo | 567 | 687 | 647 | 3.42% |
| Atlapexco | Rufino Montiel Escudero | 397 | 750 | 713 | 5.39% |

| | | | | | |
|-----------------------|--------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| Canali | Magno Montaña Hernández | 346 | 428 | 402 | 3.48% |
| Cuautepec | Juan Carlos Sanchez Rivera | 1,150 | 1,380 | 1,289 | 3.36% |
| Cuautepec | Juan Luis Hernández Cazares | 1,150 | 1,503 | 1,373 | 3.58% |
| Emiliano Zapara | Fernando Cerón Sosa | 303 | 387 | 371 | 3.66% |
| Epazoyucan | Victor Augusto Sánchez Delgado | 306 | 439 | 423 | 4.15% |
| Huasca | José Luis Muñoz Soto | 392 | 994 | 906 | 6.93% |
| Huautla | Héctor García | 450 | 574 | 546 | 3.64% |
| Huejutla | Lucía Cariño Vite Hernández | 2,433 | 4,213 | 3,742 | 4.61% |
| Huejutla | Fortunato González Islas | 2,433 | 3,420 | 3,141 | 3.87% |
| Huichapan | Humberto Endonio Salinas | 965 | 1,639 | 1,528 | 4.75% |
| Huichapan | José Luis Arroyave Hernández | 965 | 1,856 | 1,734 | 5.39% |
| Jacala | Noldyn Torres Martínez | 281 | 416 | 400 | 4.27% |
| Mineral de la Reforma | Francisco Macías Beltrán | 2,856 | 3,474 | 3,072 | 3.22% |
| Mineral del Chico | Julio Palafox Cabrera | 186 | 597 | 571 | 9.22% |
| Mineral del Monte | Minerva Durán Vivar | 319 | 369 | 337 | 3.17% |
| Pachuca | Julio Ramón Menchaca Salazar | 6,168 | 8,309 | 7,771 | 3.77% |
| Progreso de Obregón | Lisset Marcelino Tovar | 511 | 1,822 | 1,729 | 10.14% |
| San Agustín Tlaxiaca | Marco Antonio Olvera Jiménez | 646 | 819 | 758 | 3.52% |
| San Salvador | Javier Téllez Mendoza | 714 | 1,332 | 1,292 | 5.42% |

| | | | | | |
|-------------------|-----------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| Santiago de Anaya | Heblen Angeles Hernández | 360 | 667 | 644 | 5.36% |
| Tasquillo | Marcos González Trejo | 418 | 721 | 670 | 4.81% |
| Tepeapulco | Raúl González García | 1,217 | 1,297 | 1,217 | 3.00% |
| Tepeji | Jesús Ortiz Cano | 1,666 | 1,963 | 1,874 | 3.37% |
| Tezontepec | María Elena Jiménez Guzmán | 996 | 1,963 | 1,340 | 4.03 % |
| Tezontepec | J. Guadalupe Santiago Aguilar | 996 | 1,049 | 996 | 3.00 % |
| Tlanalapa | Francisco Javier Hernández Cortez | 237 | 292 | 278 | 3.51% |
| Tlanchinol | Crisoforo Ruano Vite | 679 | 797 | 797 | 3.52% |
| Tulancingo | Alejandro Ahued Sarquis | 3,377 | 4,731 | 4,731 | 4.20% |
| Tulancingo | Enrique Pacheco López | 3,377 | 4,061 | 4,061 | 3.60% |
| Tulancingo | Andrés Gildardo Ocadiz Ibarra | 3,377 | 3,441 | 3,441 | 3.05% |

Elaboración propia con datos del Acuerdo CG/072/2016 relativo a la recepción, clasificación, verificación y validación de las cédulas de respaldo de apoyo ciudadano de las y los a candidatas y candidatos independientes

Los ciudadanos Francisco Javier Hernández, Francisco Macías Beltrán, Metodio Tolentino Aguilar y Adán Ríos Estrada, Fidencio Martínez Hernández, Teófilo Alvarado Rodríguez y Raúl Garza Castillo no presentaron dentro del plazo establecido los formatos de obtención de apoyo ciudadano, ni en los consejos municipales como en las oficinas centrales del IEE Hidalgo, por lo que quedaron imposibilitados para continuar el proceso.

Campañas Electorales: Prerrogativas, Financiamiento y Fiscalización

La campaña electoral para la renovación de Ayuntamientos inició el sábado 23 de abril y concluyó el miércoles 1 de junio. En materia de prerrogativas, en Hidalgo siguió el contenido establecido por el modelo nacional.

Entre los candidatos independientes que fueron amonestados durante la campaña electoral se encuentra el C. Armando Salomón Camargo, Candidato Independiente a Presidente Municipal de Actopan, Hidalgo y Samuel Cruz Cortes Suplente por haber colocado propaganda electoral a su favor, en elementos de equipamiento urbano, (poste de concreto de la Comisión Federal de Electricidad y de madera de teléfonos de México (TELMEX).

Debido a que los candidatos independientes no reciben financiamiento a través de partidos políticos, en México contamos con un modelo mixto: público y privado al que se harían acreedoras las candidaturas independientes como una vía para garantizar condiciones equitativas en los procesos electorales. De no ser así los candidatos independientes— se les dificultaría más entrar en las reglas democráticas y, eventualmente, tener acceso a los recursos para su campaña electoral, tema que cada vez es más mediático y, en consecuencia, de mayor costo (Zelaya 2004: 107).

Financiamiento

La legislación federal establece que el régimen de financiamiento de las candidaturas independientes es de carácter mixto; es decir, las y los candidatos pueden usar recursos de origen público y privado, pero este no puede ser superior al 10% del monto señalado como tope de gastos de campaña.

Este modelo está fundamentado en el artículo 41 constitucional que establece que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, se debe garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. Esa disposición constitucional ha sido entendida como una regla básica que debe regir todo financiamiento destinado a la

política y a las campañas, mejor conocido como principio de prevalencia o preeminencia (Zorrilla: 2018).

Respecto al financiamiento público, el siete de enero del año dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo emitió el Acuerdo CG/001/2016, en el que se establecía que en la distribución del financiamiento público se consideraría al conjunto de todos los candidatos independientes como si fueran un nuevo partido político, y en el Acuerdo CG/125/2016 el Instituto dio a conocer que cada partido de nueva creación recibiría un financiamiento de \$2,176,577.03 (Dos Millones, Ciento Setenta y Seis Mil, Quinientos Setenta y Siete, Pesos 03/100 M.N.), cantidad que se repartiría entre los candidatos independientes a Gobernador, Diputados y Ayuntamientos, correspondiendo a cada uno la cantidad de 33.3%, que se repartiría entre cada uno de los candidatos registrados según lo establece el artículo 275 del Código Electoral.

Así entonces la cantidad a repartir a Candidatas y Candidatos Independientes, por el tipo de elección a ayuntamientos fue de \$724,800.15 (Setecientos Veinticuatro Mil, Ochocientos, Pesos, 15/100 M.N.) que se repartieron de manera igualitaria entre las 39 candidaturas aprobadas.

El artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que el financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el candidato independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar, en ningún caso, 10 % del tope de gastos para la elección de que se trate. A partir de esta regla, desde 2014 se fijaron los montos máximos y desde entonces diversas personas que contendían mediante candidaturas independientes acudieron ante la Sala Superior con juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo cual es comprensible puesto que por un lado se busca generar mayores condiciones de equidad y por otro lado evitar que al hacer prevalecer el dinero privado en las campañas de los independientes se corra el riesgo de que se aproveche para fines particulares (Zorrilla: 2018).

Al respecto, la Suprema Corte, se había pronunció sobre el tema señalando la necesidad de una interpretación armónica de la Constitución respecto de la preponderancia del

financiamiento público sobre el privado, toda vez que resultaría extremadamente perjudicial para el derecho de las personas que aspiren a una candidatura independiente que, mientras les sean negados los derechos y prerrogativas de los partidos políticos al ser considerada que pertenecen a una “categoría jurídica distinta” al mismo tiempo les sean aplicables las limitaciones constitucionales y legales desarrolladas para dichas agrupaciones.

De tal manera que se ha confundido el principio de preeminencia de los recursos públicos con la idea de garantizar transparencia, certeza del origen de los recursos y limitar la injerencia de actores externos, pero esta medida es un límite que ha sido impuesto a los partidos políticos no debe extenderse a las candidaturas independientes. En este sentido la Sala Superior ha señalado reiteradamente que el principio pro persona reconocido en el segundo párrafo del artículo 1º constitucional cuanto al entendimiento de los límites al mismo nos permite entender porque la omisión de referencias sobre los límites o montos del financiamiento privado no debe entenderse como un error, sino como la intención del legislador de dejar fuera del ámbito de las candidaturas independientes el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

Retomando esto, el Acuerdo emitido por el Consejo General del IEE Hidalgo, reconoció que no era posible imponer a las candidaturas independientes registradas la obligación de que el financiamiento privado sea menor al público, ya que resultaría incongruente con el diseño de constitucionalidad de referencia e inequitativo frente al esquema de financiamiento de partidos políticos, por lo tanto se determinó que el Tope de Financiamiento Privado, en conjunto con el Público que se les otorgaría, para candidaturas Independientes, tendría como límite el que se determine como Tope de Gastos de Campaña de la elección de que se trate, se estableció además que las aportaciones privadas de simpatizantes, tendría un límite personal máximo equivalente al diez por ciento del tope de gastos de campaña del municipio que correspondía a la candidatura independiente, y quedando prohibido recibir cualquier donativo en especie.

Sobre la fiscalización, destaca que los candidatos independientes tenían la obligación de presentar un informe reportando a la Unidad Técnica de Fiscalización todos los gastos realizados durante la campaña electoral de acuerdo al documento “Registro de las

Operaciones, Generación y Presentación de Informes, que Deberán cumplir los Partidos Políticos, Coaliciones, Aspirantes, Precandidatos, Candidatos Independientes, Candidatos y Candidatos de Representación Proporcional”, a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) correspondientes a los Procesos Ordinario, de Precampaña y Campaña 2015-2016.11(Vidal, 2019) .

Los gastos de campaña a fiscalizar se pueden clasificar en gastos de propaganda: comprenden los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria, diarios, revistas y otros medios impresos, internet y otros similares; gastos operativos como sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento, transporte de material y personal, viáticos entre otros.

Resultados electorales

Mediante elecciones, la ciudadanía integra los órganos del poder público y delega en sus representantes la capacidad de tomar decisiones. No obstante, se da también la crítica permanente al sistema político y de gobierno cuestionando la representatividad de las instituciones, la falta de gobernabilidad y la escasez de legitimidad en las decisiones y resultados.

El proceso electoral 2015-2016 representó un parteaguas no sólo por un rediseño institucional en el ámbito electoral, sino porque abrió la posibilidad a candidatos independientes de contener tanto en la elección de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos.

Y es que vale la pena destacar que a pesar de las barreras de entrada que hemos documentado a lo largo de este artículo, que complejizaron las campañas de los candidatos independientes, uno de ellos logró ganar los comicios en el Municipio de Tlanalapa. Por otro lado, algo que resulta sumamente relevante es que en municipios como Acaxochitlán, Huichapan, Progreso, San Salvador y Santiago de Anaya los independientes obtuvieron el segundo lugar; en Acatlán, Jacala, Tepeapulco y Tasquillo consiguieron el tercero. En elecciones muy cerradas, la presencia de candidatos independientes fragmentó el voto e incrementó la incertidumbre; fue el caso de Pachuca de Soto, San Agustín Tlaxiaca y Agua Blanca.

A manera de conclusión

El quid de la democracia moderna es la representación. Es, en primer lugar, el fundamento y la razón de ser de los partidos políticos y los parlamentos. En segundo término, es causa necesaria y suficiente de las instituciones electorales. Los partidos políticos son un componente fundamental de la vida política de las democracias cuya naturaleza representativa sirve para canalizar las inquietudes y quejas de la ciudadanía y servir de correa de transmisión de sus aspiraciones y necesidades. Sin embargo, la desconfianza ciudadana que afecta prácticamente a todas las instituciones políticas, ha derivado en la necesidad de dar paso a nuevas formas de representación como las candidaturas independientes.

Fue la reforma política de 2012, seguida por la reforma de 2014 las que abrieron la puerta a las candidaturas independientes a cargos locales con miras a abrir camino político a la sociedad civil y de paso forzar a los partidos políticos a repensarse un poco. Aunque algunas de las medidas impuestas por el Congreso del Estado de Hidalgo obligaron a la Suprema Corte a pronunciarse sobre las condiciones que habían fijado para contender mediante candidaturas independientes a un cargo de elección popular, en el año 2016 se postularon en la elección de Ayuntamientos en Hidalgo 38 candidaturas independientes en 28 municipios.

Aunque únicamente el candidato por Tlanalapa Francisco Javier Hernández Cortés logró el triunfo, en Acaxochitlán, Huichapan, Progreso, San Salvador y Santiago de Anaya los candidatos independientes fueron una opción real para un segmento de electores ya que en estos municipios obtuvieron el segundo lugar; y en otros casos su participación fue determinante a la hora de fragmentar el voto.

Sin embargo, de acuerdo al presente artículo sobre candidaturas independientes en Ayuntamientos es posible señalar que desde la legislatura local y las autoridades administrativas persistió la tentación de imponer barreras de entrada, como o la digitalización de cédulas de respaldo que vulneraron el principio de progresividad y restringía la participación política de los ciudadanos, mismas que fueron revertidas por acciones de inconstitucionalidad.

Por otro lado, en materia de financiamiento, el financiamiento público es reducido, mientras que las limitaciones al financiamiento privado imposibilitan un mejor ejercicio de recursos para campañas electorales, unido a la complejidad de sistemas de fiscalización y ausencia de promoción y conocimiento de las candidaturas entre la ciudadanía.

Bibliografía

Aguirre, J. (2014): “Un balance de las Reformas Políticas mexicanas 2012-2014 en el marco de las dificultades democráticas representativas superables por la democracia participativa en su versión electrónica”, Escritos Sociológicos, Año 8, n.º 12 y 13, pp. 35-41.

Arellano Trejo, Efrén. (2015): “Origen y balance de las candidaturas independientes”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H. Cámara de Diputados, Ciudad de México.

Código Electoral del Estado de Hidalgo, Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 22 de diciembre de 2014.

Corona Nakamura, Luis Antonio; Hernández Velazco, Genaro. (2015): “Las candidaturas independientes en México”. Revista de Investigações Constitucionais, vol. 2, núm. 2, mayo-agosto. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Brasil , pp. 117-135.

Criterio Hidalgo. (2016): “Desecha TEEH otra queja de independiente por firmas de apoyo” [online] Disponible en <<https://criteriohidalgo.com/noticias/politica/desecha-teeh-otra-queja-de-independiente-por-firmas-de-apoyo>> [Acceso 21 de agosto de 2020].

González Padilla, Roy. (2015): “Candidaturas independientes: ¿empoderamiento ciudadano o circulación de élites políticas por otros medios? Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública. Volumen IV, número 1, enero-junio. Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, pp. 203-220.

La Jornada, (2015): “Limita Hidalgo candidaturas independientes”. [online] p.p. 32. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/2015/09/09/estados/032n2est>> [Acceso 21 de agosto de 2020].

Martínez-Delgado, Julio, Mejía-Díaz, Socorro y López-Vázquez, Berenice, (2017): “La realidad de las candidaturas independientes en el Estado de México”. Prospectiva Jurídica, México, UAEM, año 8, número 16, julio – diciembre, pp., ISSN 2007-8137.

Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo, (2016): “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, Expediente: ST-JDC-66/2016. Disponible en: <<https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/ST-JDC-66-2016.pdf>> [Acceso 21 de agosto de 2020].

Vargas, Pablo, (2016): “Hidalgo: la disputa en la aldea municipal en 2016”, Apuntes Electorales, IEEM, Año XVII núm. 58 enero-junio 2018.

Zorrilla, Francisco (2018): “Los riesgos del financiamiento privado de los independientes”, Disponible en: <<https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8362>> Nexos núm 2018> [Acceso 21 de agosto de 2020].

Datos de la autora

Analinn Rivera Delgado

Consejo Municipal Electoral de Francisco I. Madero del Instituto Estatal Electoral del Estado de Hidalgo

analinn.rivera@gmail.com