

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 371 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO EMMANUEL REYES CARMONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, Emmanuel Reyes Carmona, integrante de la LXIV Legislatura del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de iniciativa de reforma en materia de las candidaturas independientes a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Planteamiento del problema

Los derechos político-electorales deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.

Es decir, si consideramos que uno de los derechos humanos corresponde al ser votado a un cargo de elección popular, como lo establece el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perder de vista el ámbito general del rubro “género”, mismo que debe hacerse valer en igualdad de circunstancias y bajo el principio de la paridad, a partir de este derecho, el ciudadano en su calidad de candidato o aspirante, puede tener el derecho de solicitar su registro, ante la autoridad electoral, siempre en mérito de los parámetros y requisitos que al respecto deba señalar el marco jurídico constitucional y electoral.

Si bien cualquier ciudadano tiene derecho a contender en una elección sin necesidad de ser postulado por un partido político, a fin de conseguir elecciones auténticas, es necesario que, quien esté interesado, demuestre que cuenta con un respaldo mínimo suficiente para acreditar cierta competitividad frente a los demás actores políticos, de lo contrario, en una elección podrían tenerse tantos candidatos como voluntades individuales se presentaran, generando una dispersión del voto en detrimento de la organización, así como del conocimiento y certeza para la ciudadanía, impidiendo que ésta se encontrara en aptitud de llevar a cabo una elección cierta, auténtica, de sus representantes, de ahí el establecer que el 2 por ciento que establece la ley electoral resulta rebasado, pues con el 1 por ciento de apoyo ciudadano el aspirante evidencia el respaldo mínimo para acreditar su participación en una contienda electoral, sin que este argumento sea nugatorio del principio de equidad que rige la función electoral.

Argumentos

Si bien es cierto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 1o. el respeto a los derechos humanos, así como la protección a las garantías individuales de las personas las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, no menos cierto es que, las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos humanos conforme a los principios de **universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, sin embargo**, por ello, deben existir diversas leyes e instrumentos, de origen nacional e internacional, que promueven específicamente medidas para lograr el respeto a los derechos humanos.

Asimismo, en términos de lo señalado en el artículo 41 de la Constitución Federal, 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 este sentido, la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, para ello, se consideran actores de estas elecciones, los partidos políticos y los candidatos quienes ostentan derechos, obligaciones y prerrogativas dentro de los procesos electorales, de manera que, la ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

De lo anterior se advierte que el artículo 1, numeral 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los ayuntamientos en los estados de la federación, y del jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, el diverso 26 alude a que los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados de la República y del Distrito Federal, se integrarán y organizarán conforme lo determina la Constitución, las constituciones de cada estado, así como el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas, en el caso de los municipios, estos serán gobernados por un ayuntamiento de elección popular directa, conformado por un presidente municipal y el número de integrantes que determine la Constitución y la ley de cada entidad, así como los órganos político-administrativos, según la legislación aplicable en el Distrito Federal.

Bajo este contexto, es menester señalar que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los ayuntamientos en los estados de la República y los jefes delegacionales en el Distrito Federal.

Así, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la elección;
- b) Jornada electoral;
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
- d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

De lo anterior resulta atinente señalar que para el caso de las candidaturas independientes, como acertadamente lo establece el artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para la candidatura de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1 por ciento de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1 por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1 por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2 por ciento de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos

de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1 por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Solicitar el 2 por ciento como apoyo ciudadano para que el aspirante obtenga su registro como candidato independiente en un proceso electoral, evidencia que este porcentaje no se encuentra uniformado al señalado a un tipo de elección federal pero, además, el mismo es rebasado en términos de lo que se contempla en la normatividad internacional, por ejemplo el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, ha determinado que el estado mexicano está obligado a:

- Respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto;
- Adoptar las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el este pacto y que no estuviese a garantizados;
- Garantizar el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el pacto;
- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, de los derechos y oportunidades para participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley; y
- La ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Es decir, si consideramos que uno de los derechos humanos lo es el ser votado a un cargo de elección popular, como atinadamente lo establece el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin perder de vista el ámbito general del rubro “género”, mismo que debe hacerse valer en igualdad de circunstancias y bajo el principio de la paridad, a partir de este derecho, el ciudadano en su calidad de candidato o aspirante, puede tener el derecho de solicitar su registro, ante la autoridad electoral, siempre en mérito de los parámetros y requisitos que al respecto deba señalar el marco jurídico constitucional y electoral.

Caso contrario, la falta del estricto apego a esta máxima da cabida a la violación de los derechos humanos partiendo del rubro de “ciudadanía”, en el entendido de que este concepto engloba un conjunto de derechos que tienen las personas como sujetos y los deberes que de ellos se derivan. Así, el derecho humano a ser votado, también admite excepciones, mismas que deben estar contenidas en ley y ser necesarias en un Estado democrático, al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que cuando una norma instrumente, regule o delimite, en alguna medida, el ejercicio de un derecho humano, para determinar su regularidad constitucional, necesariamente, se debe sujetar a un test de proporcionalidad, en el cual se verifique si atiende a un fin jurídicamente legítimo, así como a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad para alcanzarlo.

- Idoneidad

En este punto se debe analizar si la medida legislativa persigue una finalidad constitucionalmente válida, debiendo lograr, en algún grado, la consecución de ese fin,¹ privilegiando de esta forma el principio de certeza dentro de un proceso electoral así como el de administración eficiente de los recursos públicos, previstos en los artículos

25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 41, párrafo segundo, base V; 116, fracción IV, incisos a) y b), y 134, primer párrafo, de la Constitución federal.

Si bien cualquier ciudadano tiene derecho a contender en una elección sin necesidad de ser postulado por un partido político, a fin de conseguir elecciones auténticas, es necesario que, quien esté interesado, demuestre que cuenta con un respaldo mínimo suficiente para acreditar cierta competitividad frente a los demás actores políticos, de lo contrario, en una elección podrían tenerse tantos candidatos como voluntades individuales se presentaran, generando una dispersión del voto en detrimento de la organización, así como del conocimiento y certeza para la ciudadanía, impidiendo que ésta se encontrara en aptitud de llevar a cabo una elección cierta, auténtica, de sus representantes, de ahí el establecer que el 2 por ciento resulta rebasado, pues con el 1 por ciento de apoyo ciudadano el aspirante evidencia el respaldo mínimo para acreditar su participación en una contienda electoral, sin que este argumento sea nugatorio del principio de equidad que rige la función electoral.

En consecuencia, el requisito en cuestión, al garantizar que el ciudadano cuenta con un nivel de competitividad mínima, justifica que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva. Es decir, la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida y logra, en determinado grado, la consecución de ese fin.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las restricciones a los derechos político-electorales deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.²

Esto es, la restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo, por lo que se debe escoger la medida que restrinja en menor medida el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue.

En ese sentido, la Corte ha establecido³ que el primer paso para evaluar si una restricción a un derecho humano, es permitida a la luz de dicho tratado, consiste en examinar si se encuentra claramente establecida en una ley en sentido formal y material; es decir, que se haya emitido conforme al procedimiento constitucional previsto para ello, y que cumpla con los requisitos de generalidad, impersonalidad y abstracción.

En cuanto al segundo límite, se trata de un requisito que la Convención Americana establece de manera explícita en ciertos derechos (de reunión, artículo 15; de asociación, artículo 16; de circulación, artículo 22), pero que ha sido incorporado como pauta de interpretación y como requisito que califica a todas las restricciones a los derechos humanos, incluidos los derechos políticos.

Para ello, señala el Tribunal Interamericano que se debe valorar si la restricción: a) Satisface una necesidad social imperiosa, esto es, está orientada a satisfacer un interés público imperativo; b) Es la que restringe en menor grado el derecho protegido; y c) Se ajusta estrechamente al logro del objetivo legítimo.

Sin embargo, la Corte Interamericana ha establecido que, tratándose de los derechos de participación democrática, los Estados cuentan con un margen de apreciación para diseñar las modalidades para ejercerlos, siempre y cuando la legislación cumpla con los principios de legalidad, no discriminación y proporcionalidad.

- Necesidad

Una medida será necesaria si no existe otra menos lesiva, igualmente idónea, para lograr los fines que se persiguen, por tanto, lo primero que se debe analizar es si existen otras medidas igualmente idóneas (pudiéndose acotar esta búsqueda a los mecanismos que el legislador consideró adecuado para situaciones similares, o a través del derecho comparado) y, de ser así, determinar si estas alternativas restringen en menor medida el derecho humano afectado, y que igualmente permita lograr la consecución del fin constitucionalmente válido que fue procurado al establecerse la medida legislativa es decir, el derecho a ser votado.

- Proporcionalidad

Si bien se ha demostrado que la medida legislativa resulta innecesaria al existir alternativas menos restrictivas que permitirían igualmente lograr el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, resulta atinente ponderar los principios que compiten en el caso. Esto es, comparar los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva del derecho humano afectado.

De esta manera, para que exista un derecho efectivo a ser votado en el sistema de 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, afectando no sólo 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.

Lo anterior se traduce en la obligación de los órganos estatales de eliminar aquellas barreras innecesarias que podrían restar eficacia al derecho de ser votado por esta vía, evitando, con ello, que este requisito se convierta en un candado a la ciudadanía por parte de quienes de forma natural pueden tender a establecerlo así, al ser contendientes en los procesos electorales y ser quienes emiten las leyes.

En tal sentido, puede claramente advertirse que el desequilibrio entre el ejercicio efectivo de un derecho humano –votar y ser votado- y el número de apoyos ciudadanos exigidos por la norma en cuestión, se traduce en una limitante que no cumple con los parámetros de necesidad y proporcionalidad constitucionalmente válidos.

Concatenando lo anteriormente argumentado es dable reiterar que el 2 por ciento no solamente rebasa el parámetro mínimo para contender en un comicio electoral a través de una candidatura independiente, sino además sobrepone el posicionamiento de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (denominada Comisión de Venecia), organismo al que México se incorporó en dos mil diez, como miembro de pleno derecho.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado que los estándares y buenas prácticas reconocidas por organismos internacionales tienen un carácter orientador de fundamental importancia en la impartición de justicia.

Así, en diversos precedentes (entre otros SUP-JDC-1004/2015, SUP-REC-82/2018 y SCM-JDC-75/2018), dicha autoridad jurisdiccional electoral federal ha considerado que dichos estándares deben asumirse como criterios ineludibles para las y los impartidores de justicia, en tanto que constituyen pautas interpretativas conforme a las cuales se pueden dotar de contenido los preceptos normativos nacionales. Esto se traduce en una obligación de los órganos encargados de la impartición de justicia de considerar los estándares de referencia, en aras de privilegiar el principio pro persona y el principio de progresividad, reconocidos en el artículo 1o., tercer párrafo, de la Constitución federal.

En ese contexto, los estándares desarrollados por la Comisión de Venecia durante su 51ª reunión plenaria celebrada en julio de dos mil dos, contenidos en el Código de buenas prácticas en materia electoral, deben ser considerados para dotar de contenido el derecho al voto pasivo, destacándose la siguiente directriz:

Directriz 1.3. Presentación de las candidaturas

8. La obligación de recoger cierto número de firmas para la presentación de una candidatura, no se opone, en principio, al principio del sufragio universal. En la práctica, se observa que todos los partidos, con excepción de las formaciones más marginales, recogen con relativa facilidad el número de firmas necesarias, siempre que los reglamentos en materia de firmas no sean utilizados para impedir que se presenten candidatos. Con la finalidad de evitar manipulaciones de ese tipo, es preferible que la ley no exija las firmas de más del 1 por ciento de los votantes. El procedimiento de verificación de las firmas deberá obedecer a reglas claras, sobre todo por lo que se refiere a los plazos, y aplicarse al conjunto de las firmas y no solo a una muestra; con todo, cuando la verificación permite constatar sin lugar a dudas que se ha recogido un número suficiente de firmas, se puede renunciar a la verificación de las firmas restantes. En todos los casos, la validación de las candidaturas deberá estar terminada antes del inicio de la campaña electoral, ya que las validaciones tardías crean desigualdades entre partidos y candidatos por lo que se refiere a las posibilidades de hacer campaña.

De la directriz de referencia se desprende que el estándar internacional sugerido como una buena práctica democrática consiste en que la exigencia de firmas no exceda del uno por ciento de los potenciales electores, que en el caso deberá entenderse del listado nominal.

De esta manera, se considera que el mencionado parámetro internacional deberá ser utilizado para dotar de contenido a la medida que impone la necesidad de exigir un porcentaje de apoyo ciudadano que permita demostrar que se cuenta con una aceptación y representatividad de la ciudadanía suficiente para obtener una candidatura independiente.

Como puede evidenciarse, requisitar en las legislaciones electorales locales un porcentaje de apoyo ciudadano por encima del mínimo suficiente para considerarse apto a contender un proceso electoral a través de la figura de la candidatura independiente, es tema impugnativo por aquel aspirante que no logra conseguir un porcentaje por arriba del 1 por ciento, ahora bien, en el supuesto de que la autoridad jurisdiccional electoral le asista la razón, como consecuencia, este beneficio aplicará exclusivamente al promovente a luz del principio de relatividad de sentencias, sin embargo, si ya fue demostrado que el 1 por ciento es el suficiente para acreditar la participación en la contienda electoral, que no trasgrede el principio de proporcionalidad y equidad respecto a otros actores políticos erigidos en institutos políticos, pues garantiza que el ciudadano cuenta con un nivel de competitividad mínima, porque esperar a que este supuesto sea impulsado mediante un acto impugnativo y no así el que se considere un imperativo establecido en cualquier legislación electoral local.

En este sentido, se propone reformar los numerales 2 y 3 del artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a saber:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Art. 371</p> <p>1...</p> <p>2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.</p> <p>3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p>	<p>Art. 371</p> <p>1...</p> <p>2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.</p> <p>3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.</p>

Por lo anteriormente expuesto, presento la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma una disposición a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Único. Se reforma el numeral 2 y 3 del artículo 371 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto del porcentaje de las candidaturas independientes para quedar como sigue:

Artículo 371

1. ...
2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **1 por ciento** de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1 por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.
3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al **1 por ciento** de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1 por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

- 1 Resulta orientador lo dispuesto en las tesis 1a. CCLXV/2016 (10a.), de rubro Primera Etapa del Test de Proporcionalidad. Identificación de una Finalidad Constitucionalmente Válida, así como 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro Segunda Etapa del Test de Proporcionalidad. Examen de la Idoneidad de la Medida Legislativa.
- 2 Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco, párrafo 206.
- 3 Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, párrafos 166 y 176 a 186.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 27 de enero de 2021.

Diputado Emmanuel Reyes Carmona (rúbrica)