

Elementos para regular las candidaturas independientes[•]

Leonel Castillo González[»]

Escogí referirme al tema de las candidaturas independientes porque he vivido con él desde que se reactivó el interés por el mismo, allá por el año 2001, hace 12 años, con motivo de un asunto de carácter judicial que sacó al tema del estado cataléptico a través de un juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, donde se ventiló la pretensión del señor Manuel Guillén Monzón, de competir como candidato independiente en la elección para gobernador del estado de Michoacán.

Cuando analicé aquel asunto, el tema me cautivó, y después de hacer el estudio con la mayor amplitud que mis capacidades permitieron, me formé la convicción de que desde el texto constitucional del artículo 35, fracción II, de aquel entonces, las candidaturas independientes ya estaban comprendidas en la carta magna, es decir que no se necesitaba una reforma constitucional para que dichas candidaturas independientes pudieran operar. Pero la convocatoria que hice con esa propuesta, no tuvo éxito, de manera que obtuve una mayoría en contra en la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Sin embargo, como queda explicado en el voto particular inserto en la sentencia de entonces –que dio lugar a una publicación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación–,

[•] Versión de audio editada.

[»] Director general del Instituto de la Judicatura Federal.

mi posición no sostenía que por estar inmersas las candidaturas independientes en la Constitución, ya era factible echarlas a andar en la realidad. Por el contrario, consideré que, de abrirse la participación inmediata a los candidatos independientes para participar en las elecciones, se corrían serios peligros, por lo que era indispensable la emisión de una normatividad legal suficiente para encaminarlos al sistema electoral a fin de evitar su conversión en caballos de Troya, mediante los cuales, en vez de contribuir a procesos electorales mucho más democráticos, pudieran ser instrumentos para provocar el colapso de los comicios.

Señalé entonces varias razones, pero aquí simplemente expondré el panorama de que en cualquier elección municipal, por ejemplo, todos los ciudadanos elegibles quisieran ser candidatos o bien se juntaran los 12 o los 15 necesarios para la planilla y se formaran, por decir algo, unas 300 planillas para la elección del ayuntamiento. ¿Esto sería posible? ¿Qué manejos conseguiría? ¿Los ciudadanos recibirían realmente los mensajes y las propuestas de los candidatos o se armaría un verdadero lío que en lugar de información produjera la total desinformación de la ciudadanía en contra de los propósitos que se persiguen con una campaña electoral?

También imaginaba el escenario de un representante de cada planilla en cada casilla, de modo que en lugar de estar integrada por cuatro o cinco personas, habría más de trescientas, todas con derecho a observar, todas con derecho a verificar las bases del que va participando, etcétera, y eso traería el caos.

Insistí entonces en que, desde mi punto de vista, no se podría acoger la pretensión de Manuel Guillén Monzón de ser registrado como candidato independiente para la gubernatura de Michoacán, porque faltaba algo indispensable, que era una regulación a detalle de la intervención de los candidatos independientes en los comicios.

Manifesté claramente que en esta situación, el legislador -en ese caso michoacano- estaba incurriendo en una constitucio-

nalidad por omisión, porque siendo indispensable la legislación para la participación de candidatos independientes, la legislatura no la había emitido. En aquellos tiempos parecía que estaba hablando de otro planeta; a la postre, con el desarrollo y la llegada más en serio de los derechos humanos a la república mexicana, sí estamos hablando en este mismo planeta.

Así pues, a más de una década, se logró la reforma constitucional que superó, apenas, a aquella interpretación judicial según la cual, la Constitución no permitía o no exigía la participación de candidatos independientes y por lo tanto era cuestión de cada legislatura aceptarla o no aceptarla. Ahora lo hemos resuelto con una reforma al artículo 35, fracción II, en donde claramente se habla de la participación de los candidatos independientes. Si ahora no se legisla sobre esa intervención, incurría el legislador nuevamente en una inconstitucionalidad por omisión.

Entiendo que una de las preocupaciones de este foro, en cuanto a este tema, es precisamente encontrar cómo legislar, cómo dar las normas adecuadas para que corra fluidamente esta participación de candidatos independientes. Antes y ahora hemos tenido dificultad para encontrar la legislación adecuada.

Antes, el artículo 35, fracción II, hablaba de prerrogativas del ciudadano, y entre ellas estaba la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sin distinciones, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión -recalco- teniendo las calidades que establezcan la ley. Estas *calidades* en la interpretación mayoritaria de la Sala Superior fueron las que dieron al traste con las candidaturas independientes en ese entonces, porque bajo el título de *calidades* se incluyó la de ser postulados por un partido político. Defendimos que calidades son cualidades y que las cualidades son de carácter inherente a la persona -así lo define el diccionario- y que, por tanto, bajo el nombre de *calidades* o *cualidades* no se podría exigir lo que provenía de un tercero, lo que no era inherente a la persona. Entonces, con ese argumento se frustró la posibilidad.

El texto actual no habla de poder ser votado para todos los cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. Dice: “El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten sus registros de manera independiente”. Ya superamos que dentro del concepto de calidades no se encuentra la de ser postulado por un partido político. Ya se acepta expresamente que pueda haber candidatos que soliciten su registro independiente; desde luego, para ello se exige que cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

El riesgo de frustración de las candidaturas independientes ahora tiene más caminos. Si antes solo con el concepto de *calidades* se frustraron, ahora con los *requisitos, condiciones y términos*, se facilitará que, con una intención determinada, resulten nugatorias nuevamente las candidaturas independientes.

A esto responde la preocupación de reflexionar con integridad, con buenos propósitos, sobre qué es lo que se debe legislar para la participación de candidatos independientes. Desde hace 12 años me referí a los elementos mínimos de una regulación, después de estudiar el desarrollo legislativo de la propia república mexicana, donde por cierto se regularon las candidaturas independientes (con frecuencia, en los medios se refiere que es la primera vez en la historia que esta figura existe, lo cual es falso).

Si mal no recuerdo, en la ley de 1918 estaban claramente reguladas las candidaturas de los partidos políticos y las candidaturas independientes. Creo que estos antecedentes pueden ser de gran utilidad para normar el criterio correspondiente. Pero, al estudiar estos y otros antecedentes, incluso externos, en aquella ocasión llegué a la conclusión de que:

1. Para obtener de la autoridad electoral el registro como candidatos independientes, además de los requisitos de

elegibilidad, entre los elementos mínimos de una regulación estarían los siguientes:

- a) Tener determinada representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual debe ser considerable, no solo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de los partidos. Es decir que no sería posible que el portero con los 10 jugadores del equipo y el entrenador ya pudieran lanzar una candidatura independiente, sino que hubiera una mayor representatividad.
 - b) Poseer una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo. Es decir, una organización hasta para actuar dentro del proceso electoral, pero también para enfrentar responsabilidades, para asumir derechos y, en su caso, para tener un equipo de respaldo de llegar a ocupar el cargo correspondiente.
 - c) Contar con un programa o plataforma política, indispensable como oferta para la ciudadanía.
 - d) Presentar una declaración de principios, con la obligación de no someter acuerdo alguno por el que se subordine respecto a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras, el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades y organizaciones extranjeras, así como de asociaciones religiosas o iglesias, y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia por medios pacíficos y por la vía democrática.
 - e) Comprobar que no depende o está subordinado a una organización política extranjera o religiosa.
2. Derechos y obligaciones que podrían corresponder a un candidato independiente dentro del proceso electoral:

- a) Si deben usar o no un distintivo, emblema o colores.
 - b) Prerrogativas, uso de medios de comunicación y financiamiento público.
 - c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales.
 - d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales.
 - e) Cumplir los acuerdos de tales autoridades.
 - f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad.
 - g) Respetar su declaración de principios, así como los que rigen el proceso electoral.
 - h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas, a cargo de la autoridad electoral, entre otros.
3. La forma y medida en que tendrá acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura, sin afectar los derechos que al respecto tienen los partidos políticos; es decir, tratando de guardar equidad considerando la naturaleza y funciones de los partidos políticos, y a su vez la condición o posición que ha de guardar el candidato independiente en relación con ellos.
4. Su financiamiento, tomando en consideración si puede ser público o privado, en qué monto, cómo debe aplicarlo, si se establecerá un tope de gastos y en qué medida; todo ello, tratando de guardar equidad con el derecho que al efecto tienen los partidos políticos.
5. Finalmente, cuáles reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de sus recursos, por la autoridad electoral.

De entonces a la fecha ha transcurrido un lapso mayor de una década, en el que algunos estados de la república han tenido ensayos de candidaturas independientes y, por fortuna, en general

se han orientado en el sentido de regular este tipo de situaciones y han agregado algunas otras, a veces de manera saludable, con creatividad, con ingenio, con disposición de avanzar.

Lamentablemente, no todos los caminos ensayados dejan –cuando menos en mí– la total satisfacción. Hay algo que es crucial: la representatividad. Hemos estado observando que se exigen porcentajes altos para que puedan participar candidatos independientes, que van generalmente de menor a mayor pero partiendo de la gubernatura hacia los municipios especialmente; para la candidatura a gobernador suele exigirse un 2 por ciento del padrón electoral vigente en la última elección.

Hace poco se discutió en la Corte si ese 2 por ciento tendría que ser repartido en partes iguales en los diversos distritos del estado, o si debía darse en su conjunto el 2 por ciento sobre el padrón; pero lo curioso es que al bajar el tamaño de las entidades, este porcentaje crece, y crece descomunalmente. Así, en los municipios, de más chiquitos a más grandes, les van exigiendo de más a menos porcentaje. En municipios pequeños se exige 15 por ciento en dos estados –por lo menos, que yo recuerde– del padrón electoral.

Si tomamos en cuenta que de ese padrón votan, cuando bien nos va, 60 por ciento, entonces les estamos cargando una representatividad a los candidatos independientes de una parte de la población que propiamente no está activa; de manera que a la hora de traducirse en votos, ese 15 por ciento se podría convertir prácticamente como en 25 de la votación que realmente se presentara en las urnas. ¡Caramba, que al candidato independiente que logre eso, ya que le den la constancia de mayoría!

Le están exigiendo cantidades inimaginables a alguien que no tiene una organización, que no tiene un financiamiento permanente, que está buscando iniciar una carrera política, que está buscando iniciar la representación de una corriente de opinión en la entidad de que se trate. Creo que hay una total

desproporción en ese tipo de exigencias, en comparación con los partidos políticos.

Las cifras no mienten, muchos partidos políticos o por lo menos algunos, para no ser..., no tienen ese 15 por ciento dentro de su membresía, de manera que compiten en condición de ventaja con menos representatividad en un momento dado, que la que le exigen a los candidatos independientes. Creo que sobre eso debemos reflexionar.

Precisamente en la ley de 1918, aun a los candidatos de los partidos políticos les exigían una representación para la diputación, y esa representación era la firma de 100 ciudadanos, pero tratándose de los candidatos independientes no les pedían 200 ni 150, les exigían 50: la mitad de lo que se exigía a los partidos políticos, lo que desde mi punto de vista se entiende perfectamente porque de esa medida o mayor incluso, es la desproporción que hay entre una organización bien aceptada y funcionando, y otra que está en proyecto de funcionar, por lo pronto, para una sola elección. Sobre esto, yo pediría que se tomara muy en cuenta la situación.

Por otro lado, creo que sí debería tomarse en cuenta, más que otra cosa, la representación de la ciudadanía, de manera que en lugar de exigir un porcentaje respecto del padrón electoral –dado que sabemos que una buena cantidad de jóvenes obtienen su credencial para entrar a los antros mas no para ir a los centros de votación–, debería considerarse la cifra de quienes efectivamente concurrieron a las urnas en la última elección, es decir, fijar un porcentaje respecto de la ciudadanía activa, con los referentes numéricos que se tengan con certeza hasta este momento.

Hay consenso, según parece, respecto de que los candidatos independientes no deben intervenir en las elecciones por el principio de representación proporcional, lo cual se entiende perfectamente, porque se hacen mediante fórmulas y por distritos electorales. El voto emitido tiene una efectividad inmediata

dentro de un área geográfica determinada, no de manera general, y el candidato independiente no va a ser candidato a diputado por todo el estado, por ejemplo, o por toda la nación, sino exclusivamente por un distrito determinado, así que con los instrumentos que hasta ahora tenemos, veo –y lo dije desde hace 12 años– verdaderamente difícil que pudiera intervenir o tener algún efecto en representación proporcional.

Pero no opino igual respecto de los municipios, porque allí sí se vota por una planilla. Toda la población del municipio vota por una planilla; los votos son iguales, son parejos, no tienen distinción por parcelas, etcétera.

¿Qué persigue la representación proporcional? Que en el órgano colegiado de gobierno estén representadas las distintas corrientes de opinión existentes en la población, es decir, hacer mucho más democrático un órgano de gobierno. ¿En dónde estaría la dificultad para que en los municipios se admitiera la representación proporcional de los candidatos independientes? Planteo un ejemplo para dejarlo como tema de reflexión.

Un partido político o coalición obtiene 45 por ciento de la votación para un ayuntamiento, otro logra 35 por ciento, y en tercer lugar queda un partido político con 10 por ciento de la votación. La representación proporcional, la corriente de opinión importante va a ser la del partido político que representa a 10 por ciento de la votación y va a quedar fuera una corriente de opinión emergente que logró cohesionar 35 por ciento de los votos del municipio. ¿Se cumplirá con los fines de la elección por el principio de representación proporcional? Yo por lo menos lo cuestiono.

Quienes hemos dado seguimiento a este tema, sabemos que en la Suprema Corte se acaba de ver un asunto del estado de Quintana Roo, en donde un punto a discutir fue si es válida la legislación que determina que en la elección solo puede participar un candidato independiente, excluyendo a los demás. La Suprema Corte, por mayoría de votos, decidió que con aquel concepto tan manido de la *libertad de configuración* por parte

de los estados –bajo el cual, también dijo un ministro, se puede justificar cualquier cosa, hacer lo que se quiera– era correcto, que no había problema, que no limitaba el derecho de los demás ciudadanos a participar. Esto me llamó la atención.

Quiero manifestar que en principio veo con simpatía el sistema. Si se dejara participar a todos los candidatos que reunieran determinada proporción, digamos 2 por ciento, del padrón electoral o de la última votación, y se juntaran de repente varios cientos, ni siquiera habría equidad en la contienda. Ni modo que a cada uno de ellos se les pusiera en condiciones económicas de financiamiento iguales que a los partidos políticos; desde luego que eso no sería posible, además de todas las confusiones que se podrían producir.

Si los partidos políticos en la actualidad logran su candidatura por comicios internos, por las llamadas precampañas, ¿por qué no instaurar en ese mismo periodo lo que hace el estado de Quintana Roo, una especie de elección interna entre los candidatos o precandidatos independientes para que de allí salgan los que efectivamente tengan una importante representatividad para competir ante la ciudadanía con los candidatos de los partidos políticos?

Me parece sano, me parece saludable. Lo que no me parece saludable es que se establezca una regla que no admite ninguna modificación en el sentido que solamente puede haber un candidato independiente. ¿Por qué? La legislación dice: requisito, una especie de campaña para obtener el respaldo de los ciudadanos para que alguien sea candidato independiente. Hay un periodo, un proceso, llama a los ciudadanos a que se manifiesten ante las autoridades electorales con su credencial de elector vigente, en respaldo a tal ciudadano para que sea candidato independiente. Es una precampaña, con una modalidad en la que no se establecen centros de votación, sino que los ciudadanos ocurren directamente. No es voto secreto, sino que ahí se deben identificar. Pero a final de cuentas es una precampaña.

Vuelvo a los ejemplos. Y si de repente un ciudadano obtiene un respaldo de 15 por ciento del padrón y otro obtiene 14.5, ¿hay que sacrificar la corriente que representa un punto de vista con 14.5 por ciento de la ciudadanía porque otro le ganó en ese proceso por medio punto? Creo que debería admitirse la posibilidad de que cuando son altas las mediciones de representación de los aspirantes a candidatos independientes, tendría que admitirse a más de uno. Desde luego, infinidad de pequeñas representaciones no, pero cuando sean varias altas, no hay motivo para sacrificar algunas de ellas.

Lo referente a la precampaña me parece correcto; creo que debería adoptarse por parte de la legislatura federal.

Financiamiento público o privado: creo que en el periodo de precampaña debe ser predominantemente privado y, desde luego, perfectamente fiscalizado para los candidatos independientes. Algo que a lo mejor sí puede contaminar es: ¿puede un candidato independiente ser apoyado por militantes de partidos políticos? Es decir, el líder estatal de un partido, ¿puede por su parte patrocinar a su candidato independiente, a su sobrino, a su ahijado o a ver a quién, y decirle a un grupo del mismo partido: vayan y respáldenlo? Creo que no. Debería establecerse con precisión que no es posible la intervención de los militantes partidistas en los procesos de selección de los candidatos independientes porque entonces se deformaría por completo la institución.

Los militantes de los partidos escogieron un partido para que, a través de él, canalicen sus inquietudes políticas. Pienso que esta es una regla que hasta ahora no he visto en las legislaturas, pero que deberían adoptar.