

Candidaturas independientes: preguntas sin respuesta*

*Flavio Galván Rivera**

Trataré de presentar una apretada síntesis sobre el tema de las candidaturas independientes, junto con otro, casi por nadie abordado –yo lo he tratado hace 20 años–: la candidatura no registrada. Se trata de un tema que subsiste en el código actual: en las boletas electorales, por disposición de la ley, debe haber un espacio para que el ciudadano anote el nombre completo del candidato no registrado por el cual quiere votar. En el acta de escrutinio y cómputo se debe asentar el dato de los votos obtenidos por candidatos no registrados. El primer problema es que, por la poca trascendencia política y jurídica de este tipo de candidatura, no hay un escrutinio de cuántos candidatos no registrados obtuvieron votación. De tal manera que en el acta de cómputo distrital no hay esta división y respecto a la candidatura para presidente de la República tampoco puede conocerse ese total. En 2006, el único candidato no registrado que participó de manera seria, quiso saber el total de votos que había obtenido, y obviamente era imposible porque se sumaron los votos de todos los candidatos no registrados propuestos. Claro, fue intrascendente por la poca cuantía de los votos.

Este es un tema que trataremos en otra ocasión, para concentrarnos en la candidatura independiente, respecto a la cual hemos seguido un procedimiento dialéctico durante un siglo.

* Versión de audio editada.

* * Magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En 1911, por vez primera se incorpora a la legislación electoral la institución de la candidatura independiente; en 1946, se prohíbe en la ley electoral; y en 2012, se incorpora a la Constitución. En un siglo hemos recorrido distintas etapas, sin olvidar, por supuesto, que en la reforma constitucional de noviembre se ordena garantizar en las constituciones y leyes de los estados la exclusividad del derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de candidatos. Es decir, está inserta la prohibición de candidaturas independientes, pero solamente para los estados, aunque como el artículo 122 remite al 116, también abarca al Distrito Federal. Sin embargo, nada se dice en el orden federal, queda intocado el artículo 41, y subsiste la normativa del Código Federal, garantizando la exclusividad de partidos políticos en materia de candidaturas a cargos de elección popular.

Pero 2012 ya escribió otra historia y tenemos la posibilidad de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular.

Sostengo que debemos atender dos aspectos fundamentales: *a)* derechos, deberes y prohibiciones en materia de candidaturas independientes; y *b)* cuidar las circunstancias de equidad y competitividad de las candidaturas independientes frente a los demás candidatos. A partir de estos dos ejes rectores, hay varios problemas que podemos atender y entender.

¿Quién es el destinatario o quiénes son los destinatarios de las candidaturas independientes? Pareciera que no hay ningún problema, el ciudadano. Mi pregunta sería, ¿cuál ciudadano? ¿El ciudadano individualmente considerado o el ciudadano organizado? Si es el ciudadano organizado, ¿el ciudadano organizado cómo? ¿En agrupaciones políticas nacionales? Actualmente, las agrupaciones políticas nacionales no tienen derecho de presentar candidaturas y solicitar su registro, a menos que celebren convenio con un partido político; pero derecho por sí mismas, no tienen.

Los organismos no gubernamentales, normalmente formados por ciudadanos, ¿tendrán derecho a postular candidatos y solicitar su registro? ¿Cuáles? ¿Todas? Asociaciones civiles constituidas conforme a la legislación civil, sociedades civiles, sindicatos –hay sindicatos sumamente poderosos y solo quiero referirme al elemento humano, a la cantidad de afiliados que tienen los sindicatos–, o federaciones de sindicatos o confederaciones, o cualquier otra forma de organización política.

¿A quiénes debemos considerar destinatarios de la candidatura independiente? ¿Independiente de quién? Tal como se establecía en la ley electoral de 1911, independiente solo de partidos políticos, o independiente, incluso, de cualquier otra forma de organización de ciudadanos con fines lícitos. Obviamente no estamos hablando de organizaciones de ciudadanos con fines ilícitos, con independencia del poder que puedan tener. Este es uno de los problemas que habrá que resolver.

¿Quién es el destinatario de esta candidatura independiente? Porque parece tan sencillo decir: *candidatos ciudadanos*, o *candidatos independientes*. Ya vimos que candidato ciudadano es también el candidato no registrado, pero además, los ciudadanos tienen derecho de asociación para este efecto; todos los que tengan aspiración a ser candidatos al mismo cargo de elección popular pueden reunirse y celebrar un convenio de coalición, o como le queramos denominar, para postular solamente a uno. Los ciudadanos organizados, como agrupaciones políticas, organismos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, etcétera, tienen derecho de asociación.

Hace poco, uno de mis compañeros decía que el derecho de asociación política es un derecho humano, exclusivamente para los humanos, no para los partidos políticos, ni para las demás organizaciones sociales. Con todo respeto, evidentemente eso no es cierto: el derecho de asociación es para todos, el de asociación con fines políticos. ¿Podemos prohibir a las organizaciones de ciudadanos que celebren un convenio de asociación

política –le denominen o no de esa manera, la denominación es lo de menos– para presentar a un candidato común, a un candidato único? ¿Qué fuerza pueden tener tres, cuatro sindicatos que postulen a un mismo candidato? Tanto o más que muchos partidos políticos... En consecuencia, ¿se debe prohibir esta asociación política de los aspirantes a candidatos individualmente considerados o de las organizaciones de ciudadanos que los apoyen, o se debe aceptar, o se debe imponer?

Hablaba el magistrado Castillo González, de la normativa de Quintana Roo. En esa entidad se obliga a que todos los aspirantes participen en una especie de contienda electoral entre ellos, para que se pueda postular solamente uno. ¿Es respetuoso de los derechos humanos, en especial del derecho de representación política, de participación política? Tenemos esas tres posibilidades: prohibición, aceptación o imposición.

¿Estos convenios pueden ser totales o parciales? Pensemos en la elección de diputados. Si celebramos un convenio las organizaciones de ciudadanos, ¿debe ser en todo el territorio nacional, en los 300 distritos electorales uninominales, en las 32 entidades federativas si es para senadores, en toda la república si es para presidente, o podemos celebrar convenios de coalición parcial? En su caso, ¿cómo debe ser, es decir, cuáles son las formalidades para celebrar este convenio de coalición y cuándo se ha de celebrar, cómo se debe registrar?

En cuanto a los requisitos del destinatario de la candidatura independiente, los requisitos de elegibilidad parece que no es algo preocupante, porque serían los mismos que cualquier otro candidato pero, ¿cómo se demuestra la representatividad social, cómo se demuestra este apoyo? ¿Cuándo y cómo se debe obtener? Los ciudadanos que aspiren a ser candidatos a un cargo de elección popular, ¿tienen derecho de hacer actividades de manera permanente para en su momento poder demostrar que tienen el apoyo de la sociedad, o solamente en un tiempo determinado, que podría ser el de precampaña para los partidos políticos?

No olvidemos que los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales tienen actividades permanentes, que los partidos políticos tienen financiamiento público para actividades ordinarias y que finalmente todo está orientado a hacer presencia ante el ciudadano para en su momento obtener el voto a favor de sus candidatos. Los ciudadanos dedicados a la política que quieren ser candidatos independientes, ¿pueden permanentemente estar en la presencia de la sociedad y pedir el apoyo, para en su momento demostrar que sí tienen representación social, o se les va a limitar? A eso responde mi inquietud sobre las circunstancias de equidad y de competitividad en las elecciones.

Al hablar de representación o apoyo social, ¿de qué hablamos? ¿De un número determinado de ciudadanos o de un porcentaje determinado de ciudadanos? Si fuera un porcentaje o un número, ¿cuál es el elemento de referencia?, ¿el padrón electoral nacional, estatal o distrital (solo para hablar de elecciones federales)?, ¿la lista nominal de electores o el total de ciudadanos que votaron en la inmediata elección similar? No tenemos un punto de referencia: ¿15 por ciento del total de habitantes o 15 por ciento del total del padrón o 15 por ciento del total de la lista nominal de electores o solamente de los que votaron, o debe haber otro punto de referencia?

Si los partidos políticos para subsistir requieren como mínimo 2 por ciento de la votación total emitida, ¿será suficiente la equiparación de este porcentaje para poder ser registrado como candidato independiente?, y la seriedad en la competencia y la competitividad real, ¿en dónde quedarían?

Además, ¿qué padrón debemos tomar en cuenta, el de todo el país si se trata de presidente de la república, el de la entidad respectiva si es para senador, el del distrito correspondiente si es para diputado, o un promedio o cuál?

Financiamiento: ¿público o privado?, ¿uno de los dos o los dos? ¿En qué monto o en qué proporción? Si es una proporción, ¿proporción respecto de qué?

Control de ingresos y egresos: ¿cómo llevar a cabo ese control de ingresos y egresos para el candidato independiente? Con independencia de la fuente de financiamiento, ¿qué y cuándo debe informar, cómo debe comprobar, cuándo se deben aprobar sus informes, qué observación se le puede hacer?, ¿qué tiempo, plazo y formalidades tiene para poder subsanar o superar esas observaciones?, ¿qué sucede si hay rechazo? También deben especificarse los efectos de la aceptación o del rechazo inclusive.

¿Tiene derecho a recuperar lo que gastó en su campaña o en la precampaña si la hubo? ¿Qué porcentaje o qué monto puede recuperar?, ¿por qué solamente una parte y no el total, o por qué el total? Si no ganó y el financiamiento fue público, ¿debe devolverle al estado lo que gastó, deben los partidos políticos que no triunfan, devolver al estado lo que gastaron? Si tenemos que hablar de circunstancias de equidad, de circunstancias de similitud ante estas elecciones...

Plataforma política: para los candidatos que son postulados por los partidos políticos, no hay ningún problema porque existe la legislación detallada de que la plataforma política debe ser elaborada y registrada, solicitar su registro por el partido político o coalición postulante y se debe basar o en el convenio de coalición, si es una coalición, o bien en el estatuto, programa de acción y declaración de principios del partido postulante; pero si se trata de un candidato independiente, ¿cómo, con qué sustento, cuáles son las bases para presentar la plataforma electoral, cuáles son los elementos normativos de esta plataforma?

Acceso a medios de comunicación social: ¿tienen derecho de hacer publicidad en todos los medios impresos?, ¿van a tener derecho a bardas, como tienen derecho los partidos políticos, a espacios de uso público destinado expresamente para la publicidad electoral? Son temas que están pendientes. Por supuesto, también deberá definirse lo referente a radio y televisión, que son los temas más difíciles que tenemos en este momento, no nada más por la limitante de que debe ser en el tiempo del Estado,

sino porque el Instituto Federal Electoral es la única autoridad administradora de ese tiempo del Estado y debe atender, además de las elecciones federales, las estatales, las municipales y las del Distrito Federal.

Nadie, por ningún motivo, puede contratar tiempo de manera directa en radio y televisión, para fines electorales, ni a favor ni en contra de alguien ni para sí mismo. Habrá entonces que establecer un régimen quizá especial, igual o diferente, no lo sé, para los candidatos independientes.

Emblema, distintivo, color o colores: ¿qué hacer? ¿Tendrán derecho a un emblema o a que su imagen, su fotografía aparezca en su propaganda?

Sustitución de candidatos: no son los ciudadanos individualmente considerados los que hacen esta campaña, sino que son organizaciones de ciudadanos, y más aún, si son ciudadanos que se han unido a aspirantes en primer término y después en coalición, o bien, organizaciones de ciudadanos que se coaligaron para postular un candidato común, ¿tendrán derecho a la sustitución de candidatos? La sustitución puede ser igualmente libre durante un periodo y solo por causas expresa y taxativamente señaladas para otro tiempo.

¿El régimen administrativo sancionador será aplicable también a los ciudadanos candidatos? Obviamente que sí, pero habrá que establecer un catálogo especial de infracciones y sanciones para los candidatos.

Hay un tema que había dejado pendiente, en la candidatura independiente, ¿quiénes son sujetos responsables de la actuación, quiénes serán sujetos responsables de las infracciones y quién las debe pagar si son de carácter pecuniario, o solo serán de carácter moral?

Muchos temas están implicados en la figura de la candidatura independiente. Nada más tres entidades de la república, después de la reforma de 2012 han legislado al respecto: Durango, Zacatecas y Quintana Roo, en ese orden. Ninguna de las

tres entidades ha aprovechado la oportunidad de legislar de manera completa.

Con todo respeto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha quizá renunciado al derecho de declarar la inconstitucionalidad de la ley por omisión. No es posible que 102 años después estemos repitiendo el error de 1911, por omisión: no legislar, dejar dos o tres artículos en la ley electoral para establecer la candidatura independiente.

¿El Congreso podrá dejar la oportunidad y el deber jurídico de legislar, para que lo haga el Consejo General del Instituto Federal Electoral? Nadie duda que los institutos electorales tienen facultad reglamentaria, pero en un orden sistemático normativo, como enseñaba Kensel, la ley suprema es la Constitución, e inmediatamente después en la regularidad normativa, la ley ordinaria, y después el reglamento. No podemos dejar que sean los órganos y organismos administrativos los que legislen, en lugar del Congreso, y que sea la facultad reglamentaria la que nos diga qué hacer en esta circunstancia.

El legislador –por eso asumo la expresión *los retos para la gobernabilidad democrática*– tiene que asumir estos y muchos temas más seguramente.

Vine a la sesión de preguntas. Discúlpenme que no tenga las respuestas.