

LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARTIDISTAS E INDEPENDIENTES EN AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

César ASTUDILLO*

A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. CIDH. Caso Castañeda Gutman contra México.

SUMARIO: I. *Premisa introductoria: La reforma electoral en América Latina y el enraizamiento del sufragio como fuente de legitimación democrática.* II. *Aproximación al derecho al sufragio, con énfasis en el derecho al sufragio pasivo.* III. *Radiografía sobre las modalidades de participación política y el derecho a la postulación de candidaturas en América Latina.* IV. *La doctrina de la CIDH en relación al derecho al sufragio pasivo.* V. *¿Derecho a una candidatura independiente?* VI. *Conclusiones.*

I. PREMISA INTRODUCTORIA: LA REFORMA ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL ENRAIZAMIENTO DEL SUFRAGIO COMO FUENTE DE LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA

Las cuatro décadas de evolución político-electoral en América Latina evidencian la progresiva implantación de un derecho al sufragio formalmente

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Agradezco la colaboración de mis asistentes Lilia B. Moreno, Marcos I. Martínez y David Canales.

democrático asentado en dos características esenciales: popular y en libertad. Esta constatación no es menor si se advierte que previo a la ola democratizadora vivida en la región, las dictaduras militares se fundaban en la negación absoluta del derecho a elegir representantes populares.¹

En este periodo, todos los países de la región, con excepción de Cuba, han realizado importantes reformas electorales encaminadas a ensamblar diseños institucionales que favorezcan el enraizamiento de la democracia formal. La ruta del cambio político se ha orientado, en este sentido, hacia la proclamación del derecho al sufragio como instrumento de legitimación democrática, la explicitación de las calidades del sufragio, el fortalecimiento de los partidos políticos como los ejes articuladores de la democracia representativa, la apertura, en algunos países, de cauces de participación ciudadana al margen de los partidos, la construcción de autoridades electorales independientes, autónomas e imparciales, la incorporación de condiciones cada vez más equitativas para la competencia política, el fortalecimiento de los procesos electorales y el establecimiento de un sistema de controles jurisdiccionales de los actos político-electorales, todo ello de la mano del fortalecimiento, promoción y protección de los derechos humanos.²

Si bien las reformas han ensanchado la salud de los sistemas democráticos de la región, la titularidad y el ejercicio del derecho al sufragio³ se encuentran sometidos todavía a un conjunto de limitaciones que les impiden desplegar la totalidad de sus potencialidades en tanto libertades políticas que salvaguardan el derecho a elegir a los representantes populares, o el de postularse para ser elegido a un cargo público representativo.

Uno de los principales ejemplos de este sistema de obstáculos al derecho de voto se encuentra una restricción puntualmente dirigida al derecho a ser votado, esto es, a la dimensión pasiva del sufragio, que impone la exigencia

¹ Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América latina*, Madrid, Tecnos, 1999; ID, “Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política”, Dutrénit, Silvia y Valdez, Leonardo, (Coords), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, 1994.

² Sobre los procesos de reforma político-electoral en cada uno de los países de la región, sus repercusiones en el proceso de cambio político interno y, en perspectiva más amplia, la democratización de América Latina, acúdase a Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA Internacional, 2008.

³ Sobre el Derecho al sufragio, acúdase a Aragón, Manuel, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007; Presno Linera, Miguel Ángel, *El derecho de voto*, Madrid, Tecnos, 2003. ID, *El derecho de voto. Un derecho político fundamental*, México, Biblioteca Porrúa de Derecho Electoral, 2012.

de estar afiliado a un partido político, o bien la obligación de ser postulado exclusivamente por una organización de esta naturaleza como condiciones para el ejercicio efectivo de este derecho de participación política.

El objetivo de este trabajo, en consecuencia, busca poner en perspectiva la razonabilidad de tales limitaciones desde la visión comparada de los países de América Latina, a efecto de advertir qué sistemas son más benéficos con el derecho al sufragio pasivo, y cuáles le imponen restricciones mayores.

II. APROXIMACIÓN AL DERECHO AL SUFRAGIO, CON ÉNFASIS EN EL DERECHO AL SUFRAGIO PASIVO

La participación política de los ciudadanos en el sistema democrático es producto del reconocimiento del principio de soberanía popular, del valor superior encarnado por el pluralismo político, y de la garantía efectiva del derecho al sufragio. La representación política propia de cualquier democracia representativa tiene en el sufragio al derecho fundamental que la permite y la hace propicia, y a su vez, el derecho fundamental al sufragio tiene en la representación al bien jurídico protegido que lo caracteriza y le define sus contornos.⁴ Existe, como es evidente, una recíproca imbricación entre democracia, pluralismo, representación y sufragio.

El derecho al sufragio eleva su trascendencia cuando se advierte que representa el presupuesto necesario para la efectividad del principio democrático que atribuye la titularidad de la soberanía al pueblo, y que constituye el atributo que hace posible la democracia como forma de gobierno, la república como principio de temporalidad en el ejercicio del poder, y la representación política como mecanismo de efectividad en la toma de las decisiones.

Acaso por ello, es natural reconocerle una doble dimensión, como derecho subjetivo y como principio objetivo.⁵ Como derecho subjetivo, el sufragio se erige en una facultad amparada por el ordenamiento constitucional que permite participar políticamente o abstenerse de hacerlo. Pero al margen de esta función, el sufragio se proyecta como un principio basilar

⁴ García Roca, Javier, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 57.

⁵ Sobre la doble dimensión de los derechos fundamentales Grimm, Dieter; “¿Retorno a la comprensión liberal de los derechos fundamentales?”, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, estudio preliminar de Antonio López Pina, Madrid, Trotta, 2006, pp. 155 y ss. La doble dimensión del derecho al sufragio, Aragón, Manuel, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado... op. cit.*, pp. 170-171.

de cualquier Estado asentado en la democracia constitucional al tutelar el pluralismo político, salvaguardar los derechos de las minorías y coadyuvar a la formación de la voluntad general.⁶

Como derecho subjetivo, el sufragio se proyecta en dos vertientes que otorgan a su titular la expectativa de elegir a sus representantes populares (el derecho a votar) y el derecho a ser elegible a los cargos de representación popular (el derecho a ser votado). En relación a la segunda vertiente, que es la que interesa para efectos de esta contribución, Manuel Aragón destaca un elemento fundamental al subrayar que el derecho al sufragio pasivo no puede definirse únicamente como el derecho individual a ser elegible para los cargos públicos, puesto que puede darse la circunstancia de tener las calidades para ser elegible, y aún así no poder ejercer el derecho por no reconocerse a la persona la posibilidad de presentar candidaturas. De conformidad con el autor, esta vertiente del sufragio se compone de dos derechos específicos que acompañan a su definición, “entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos”.⁷

La ampliación conceptual propuesta por el autor no es menor, y exige un análisis más detenido sobre los componentes actuales de la noción del derecho al sufragio pasivo. Es evidente que los dos derechos individualizados por el autor constituyen un referente importante en la construcción de un concepto más robusto y coherente con el desarrollo de los derechos de participación política, porque el *derecho a ser elegible* garantiza la facultad de postulación a una candidatura basada en una idoneidad individual sustentada en el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales y por no encontrarse en ningún supuesto de inelegibilidad o incompatibilidad. En cambio, el *derecho a presentarse como candidato* otorga una facultad para concurrir a la competencia electoral a través de una postulación propia o independiente, o bien a través de la obtención de una candidatura producto de la intermediación de un partido político, de conformidad con los procesos de selección regulados por su respectivo estatuto, se esté o no afiliado al mismo.⁸

⁶ Sobre los fines y funciones constitucionalmente relevantes de los partidos políticos acúdate a Pérez-Moneo, Miguel, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, Madrid, CEPC, 2012, pp. 29 y ss.

⁷ *Ibidem*, p. 111.

⁸ Fernández Segado nos recuerda que las candidaturas vienen a ser la *conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse y, en consecuencia, para que el derecho al sufragio pasivo pueda realmente ejercerse. Fernández Segado, Francisco, “Las candidaturas electorales”, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado... op. cit.*, p. 339.

No obstante, la dimensión pasiva del derecho, en su específica vinculación con los cargos de elección popular,⁹ comprende también el derecho a ser registrado, el derecho a ser votado, el derecho a acceder y desempeñar el cargo, y finalmente el derecho de permanecer en él.

El *derecho a ser registrado* es la consecuencia lógica e inmediata tanto del derecho a ser elegible como del derecho a presentarse como candidato; así, mientras el derecho a la candidatura otorga la facultad de ser postulado por iniciativa propia o luego del proceso de selección interna, el derecho a ser registrado constituye la facultad de presentarse ante la correspondiente autoridad electoral para formalizar la candidatura, la cual se realiza previa constatación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. La diferencia específica de este derecho es que el derecho a una candidatura es oponible, en caso de controversia, ante el partido político, mientras que el derecho al registro controvierte un acto de autoridad.

El *derecho a ser votado*, por su parte, es el derecho que se encuentra más cercano a la connotación más generalizada del derecho al voto pasivo, cuyo contenido garantiza el ser votado en las elecciones, pero que también ofrece su cobertura en un momento previo, sobre el derecho de participar en la campaña electoral y en uno posterior, sobre el derecho a ser proclamado de conformidad con los votos obtenidos.¹⁰

El *derecho al acceso y desempeño del cargo*, que consiste en el derecho a ocupar el cargo público que la ciudadanía ha definido mediante el ejercicio de su derecho al voto activo, lo cual establece la adecuada identidad entre electores y elegidos, y garantiza que el desempeño del cargo y las funciones que le son inherentes durante el periodo del encargo, se confíen a aquellos legitimados por el principio de la mayoría.¹¹

Adicionalmente *el derecho de permanecer en el cargo*, parte de la consideración de que el derecho no es un fin en sí mismo sino un vehículo para

⁹ Recordemos que el sufragio pasivo garantiza el acceso a cargos de elección popular, pero también el acceso a funciones públicas en condiciones generales de igualdad, de conformidad con el artículo 23.1, b) y c) de la Convención. Sobre la distinción, acúdase a Aragón, Manuel, “X. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado... op. cit.*

¹⁰ Jurisprudencia 27/2002, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, año 2003, pp. 26 y 27. “DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN”, María Soledad Limas Frescas vs. Asamblea General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Chihuahua.

¹¹ Jurisprudencia 20/2010, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 3, núm. 7, 2010, pp. 17 a 19. “DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO”, María Dolores Rincón Gordillo vs. Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas y otro.

alcanzar fines constitucionales de la máxima relevancia, como la debida integración de los órganos representativos, lo cual se alcanza cuando los elegidos acceden al cargo, desempeñan las funciones que le son inherentes, y se mantienen en su función representativa por el tiempo que dure su mandato representativo. Este desarrollo del derecho evoca la consecuencia lógica de todos los demás, pues resultaría un contrasentido ser postulado y votado, y acceder al cargo público sin la garantía de permanecer en él durante todo el periodo para el que fue electo.¹² Mantiene, en este sentido, su vocación subjetiva que garantiza la permanencia en el cargo sin interferencias ilegítimas, pero también su vocación objetiva dirigida a garantizar la debida integración de los órganos representativos.¹³

¹² El Tribunal Europeo ha avanzado en esta misma dirección jurisprudencial al resolver el Caso Gaulieder vs. Eslovaquia, de 18 de mayo de 2000. En opinión de García Roca, “de este precedente podía ya tácitamente concluirse que el artículo 3 P1 protege no sólo en el ejercicio del sufragio pasivo y momento de acceso al cargo, sino también en el posterior de su mantenimiento en el mismo, ofreciendo una defensa frente a los ceses indebidos. En suma, que la garantía concede la *facultad de mantenerse en el cargo sin interferencias ilegítimas*”. García Roca, Javier, “XXXI. Del compromiso internacional de los Estados de organizar elecciones libres al derecho de sufragio de los ciudadanos (artículo 3 P1 CEDH), en García Roca, Javier y Santolaya, Pablo, *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 848.

¹³ El TEPJF ha sostenido que: “Si se considerara que el derecho de voto pasivo sólo comprende la postulación del ciudadano como candidato a un cargo de representación popular, la posibilidad de que los demás ciudadanos voten válidamente por el candidato y, en su caso, la proclamación o la asignación correspondiente, por las autoridades electorales, se llegaría a la consecuencia inadmisibles de que la tutela judicial está contemplada por el legislador para hacer respetar el medio o instrumento previsto para la integración de los órganos de gobierno de manera democrática, pero que se desentiende de la finalidad perseguida con las elecciones, que constituye el valor o producto final, consistente en que los representantes electos asuman el cargo para el que fueron propuestos y desarrollen su cometido, esto es, la consecuencia sería que se dotara al ciudadano de una acción inmediata y eficaz para obtener su postulación en los comicios y ser tomado en cuenta en la jornada electoral, así como en la etapa posterior a ésta, pero, una vez que recibiera la constancia de mayoría o de asignación, se le negara la posibilidad de ocurrir a las autoridades jurisdiccionales para defender ese derecho y los que de éste derivan, frente a actos u omisiones que tengan como contenido o consecuencia desconocer o restringir ese derecho”. SUP-JDC-25/2010, de 20 de abril. La construcción jurisprudencial del derecho a ser votado puede verse en las sentencias SUP-JDC-79/2008, SUP-JDC-1120/2009, SUP-JDC-13/2010 y SUP-JDC-14/2010 y acumulados, así como en la contradicción de criterios SUP-CDC-5/2009. Es evidente, no obstante, que la tesis del Tribunal Europeo justifica la facultad de mantenerse en el cargo desde la perspectiva subjetiva, mientras que la tesis del Tribunal Electoral mexicano lo hace desde la vertiente objetiva del sufragio.

Sobre este desarrollo en la jurisprudencia del TEPJF, acúdase a González Oropeza, Manuel, “El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 7, vol. 1, Cuarta Época, año 2011, p.

El *derecho a la remuneración de los servidores públicos que desempeñan cargos de elección popular* representa el ensanchamiento más actual del contenido del derecho al sufragio pasivo. En este sentido, el TEPJF ha elevado la remuneración a la categoría de “garantía económica”, advirtiendo su relevancia para el ejercicio del derecho al voto y para el funcionamiento efectivo e independiente de la representación, señalando que cualquier afectación indebida a la retribución vulnera el derecho fundamental a ser votado en su vertiente de ejercicio del cargo.¹⁴

Se observa, después de lo sostenido hasta este momento, que el derecho al sufragio ha venido ampliando su objeto de tutela y que, en consecuencia, debe ser sometido a revisión a efecto de lograr integrar los contenidos y la eficacia que ha adquirido producto de los diversos desarrollos teóricos y jurisprudenciales, concibiéndolo como el derecho a ser elegible, a postularse o ser postulado como candidato, a ser registrado, a ser votado en las elecciones, a acceder, desempeñar el cargo y permanecer en él hasta su debida conclusión y a percibir la remuneración inherente al mismo.

III. RADIOGRAFÍA SOBRE LAS MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL DERECHO A LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS EN AMÉRICA LATINA

En esta contribución hemos hecho un acercamiento al derecho a ser votado en elecciones periódicas, lo cual presupone, como elemento de racionalización del proceso electoral, la presentación de candidatos a los distintos cargos de elección popular. En este sentido, para determinar quiénes pueden ejercer su derecho al sufragio pasivo es necesario advertir quiénes pueden ser postulados como candidatos.

A continuación se presenta una radiografía sobre la postulación de candidatos a cargos de elección popular en América Latina, con la finalidad de

82.; García Roca y Dalla Vía señalan, en este tenor, que el Tribunal europeo de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho de acceder al cargo conlleva el de permanecer en él. Cfr. García Roca, F. Javier y Dalla Vía, Alberto R., “Capítulo V. Los derechos políticos y electorales: Un orden público democrático”, en García Roca, Javier, Fernández, Pablo Antonio, Santolaya, Pablo, Canosa, Raúl (eds.), *El diálogo entre los sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos*, Civitas-Thompson Reuters, España, 2012, p. 260.

¹⁴ Jurisprudencia 21/2011, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 4, núm. 9, 2011, pp. 13-14. “CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REMUNERACIÓN ES UN DERECHO INHERENTE A SU EJERCICIO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”, Omar Rodolfo López Morales y otro vs. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Soledad, Etlá, Oaxaca y otra.

constatar si las correspondientes legislaciones permiten que cualquier ciudadano pueda postularse libremente, si exigen que la postulación provenga exclusivamente de los partidos políticos, si es posible que formas asociativas distintas puedan postular candidatos, si la apertura de candidaturas independientes está cerrada o abierta para todos los cargos de elección o sólo para determinados, y finalmente, qué requisitos se exigen para la postulación de candidatos independientes.

Todo ello permitirá tener información sobre las mayores o menores restricciones impuestas al ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, particularmente el derecho al sufragio pasivo, para estar en condiciones de razonar si las mismas se encuentran justificadas de conformidad con las particulares condiciones históricas, políticas, sociales y culturales de los países de la región.

1. Regulaciones que otorgan el monopolio de la presentación de candidaturas a los partidos políticos

La necesidad de crear primero y fortalecer enseguida un sistema de partidos en donde no existía, y donde por el contrario, había un régimen de partido hegemónico o partido oficial de Estado justificó que desde 1946 los partidos políticos tuvieran el monopolio de la representación política mediante la exclusividad en la presentación de candidaturas en México.¹⁵

Si bien cada uno de los países de la región se ha enfrentado a distintos retos en el desarrollo de su democracia, lo cierto es que la necesidad de contar con partidos fuertes y competitivos ha sido una exigencia propia de la democratización de la región, como condición o presupuesto necesario para ampliar la participación política, asegurar el pluralismo y la representación democrática, y cuya manifestación más evidente se palpa en el proceso de incorporación de los partidos a los diversos ordenamientos jurídicos hasta su completa proclamación constitucional producto de la llegada de la tercera ola democratizadora a la región, a finales de los años 70.¹⁶

El monopolio en la presentación de candidaturas por los partidos políticos para la totalidad de cargos representativos se encuentra hoy atemperado

¹⁵ Este fue uno de los argumentos de defensa del Estado mexicano en el caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, de 6 de agosto de 2008.

¹⁶ Zovatto, Daniel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en *Idem* (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA Internacional, 2008, pp. 12 y ss.

puesto que como tal únicamente subsiste en Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua, México hasta 2012 y Uruguay. En estas experiencias el peso de los partidos es absoluto por ser las piezas sobre las que gira el completo sistema representativo del Estado. Para destacar esa relevancia, Argentina destaca explícitamente la exclusividad de la nominación de candidatos “para cargos públicos electivos” (artículo 2 de la Ley Orgánica de Partidos), Brasil dispone que “solamente podrán concurrir a las elecciones los candidatos registrados por los partidos” (artículo 87 del Código electoral); Costa Rica, por su parte, reitera la relevancia que tienen los partidos dentro de su sistema constitucional al advertir que “ninguna norma o disposición de su Código se interpretará en el sentido de debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, formadores de la manifestación de la voluntad popular y vehículos de la participación ciudadana en la política nacional” (artículo 48 del Código electoral); en México, mediante reforma constitucional de noviembre de 2007 se introdujo la obligación de que las constituciones y leyes de los estados garantizaran que los partidos políticos tuvieran reconocido “el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular” (artículo 116).

Las experiencias anotadas se caracterizan por establecer las limitaciones más fuertes al derecho al sufragio pasivo, al exigir que las candidaturas a puestos de elección popular las detenten únicamente los partidos. Esas limitantes se ensanchan notablemente en aquellos países como Brasil, que establecen como condición de elegibilidad a los diversos cargos públicos la obligación de que los ciudadanos se encuentren afiliados a un partido político (artículo 14 constitucional); son de menor intensidad cuando permiten la postulación por un partido sin la exigencia de militancia, como ocurre por ejemplo en Argentina (artículos 60-62 del Código).

La restricción hoy en día encuentra menos justificaciones en un contexto en donde la garantía del ejercicio efectivo de los derechos es un requisito esencial de cualquier democracia constitucional. No obstante, como señala Aragón, la misma puede justificarse en la necesidad de “organizar mejor el proceso electoral y la propia representación, reforzando al mismo tiempo a los partidos por considerarlos instrumentos fundamentales de la democracia representativa”. Pero como enfatiza el propio autor, “ni los partidos deben ser los “únicos” instrumentos de participación política de los ciudadanos... ni se debe reducir por entero el ámbito de la política al terreno de los partidos”.¹⁷

¹⁷ Aragón, Manuel, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado...*, *op. cit.*, p. 196.

Cuando se deja todo ese campo a los partidos las consecuencias, señala Aragón, pueden ser graves: “anquilosamiento y burocratización excesiva de los partidos, distanciamiento entre estos y la sociedad, entre el pueblo y las instituciones democráticas y, por supuesto, clara desvirtuación del derecho al sufragio pasivo, que deja de ser un derecho de todos los ciudadanos para pasar a ser más bien un derecho de un sector muy reducido de estos”.¹⁸

2. *Regulaciones mixtas*

De conformidad con lo sostenido por Zovatto, en el ejercicio de las funciones básicas que los partidos políticos han debido desempeñar en la región, entre las que se encuentra su papel de “canalizadores de demandas e intereses; constructores de propuestas para la sociedad; administradores de gobierno; agregadores de intereses y sujetos de representación social”, no han estado a la altura.

Ello ha desatado, como advierte De la Peza, “la crítica hacia los sistemas que hacen descansar en los partidos políticos los procesos de conformación de la voluntad estatal, y su monopolio en la postulación de candidatos a los cargos electivos”.¹⁹ No debe extrañar, en consecuencia, que ante la crisis de credibilidad de los partidos, que en ocasiones se han convertido en auténticas crisis de representatividad, los ordenamientos de la región se hayan visto forzados a modular el monopolio de los partidos e incorporar nuevas formas de participación y representación política.²⁰

Hoy en día la radiografía de América Latina muestra que existe un conjunto de países que se caracterizan por hacer convivir la presentación de candidaturas de los partidos políticos con la postulación que pueden realizar formas asociativas distintas e, incluso, ciudadanos en lo individual.

El primer bloque de experiencias obtiene sus datos definitorios por mantener una fuerte exclusividad de los partidos en la postulación de candidaturas, pero por abrir espacios, así sea mínimos, a modalidades accesorias de participación política.²¹

¹⁸ *Ibidem*, p. 197.

¹⁹ De la Peza, José Luis, “Candidaturas independientes”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado...*, *op. cit.*, p. 614.

²⁰ Zovatto, Daniel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en *Idem* (coord.), *Regulación jurídica de...* *op. cit.*, p. 138.

²¹ Dado que concebimos que al hablar de “monopolio” nos referimos a un único oferente de candidaturas, entendemos que aquellos sistemas que se caracterizan por otorgar fuerte exclusividad en la presentación de las candidaturas a los partidos, pero que abren

El primer apartado es el que se caracteriza precisamente por dejar a los partidos una fuerte dosis de exclusividad en la presentación de las candidaturas y por abrir sólo ancilarmente la posibilidad de otras formas de nominación. El ejemplo de Guatemala refleja lo que acaba de señalarse, ya que en él los partidos mantienen la exclusividad en la postulación de todas las candidaturas con excepción de las candidaturas para Alcalde y para las Corporaciones municipales que se confieren a los Comités cívicos (artículos 97 y 212 de la Ley electoral y de partidos).

El segundo apartado lo conforman países que se definen por mantener una deferencia a los partidos y conferirles la exclusividad en la presentación de candidaturas a los principales cargos de representación. En El Salvador y Panamá, por ejemplo, mantienen dicha exclusividad en relación a los candidatos a presidente y vicepresidente. El Salvador la mantiene también para concejales municipales, y abre la posibilidad de candidaturas independientes únicamente para la Asamblea Legislativa (artículo 198 del Código electoral). Necesario es destacar que en tratándose de las candidaturas de partidos se impone la exigencia de afiliación a quienes pretendan postularse.²² Panamá, en cambio, permite que las postulaciones de candidatos a diputados de la República, alcaldes, concejales y representantes de Corregimiento se realicen por los partidos políticos o bien mediante libre postulación (artículos 233 y 234 Código electoral).

El segundo bloque de experiencias adquiere especificidad al advertir en él la atemperación del papel de los partidos y el auspicio de formas alternativas de participación democrática que transita por la participación de grupos de ciudadanos organizados, grupos que se caracterizan por pertenecer a algún grupo o comunidad social determinada, o en el extremo, por eliminar

alguna posibilidad de que formas asociativas distintas o ciudadanos en lo individual puedan postular candidaturas, no pueden caracterizarse como monopólicos. En esto mantenemos una diferencia con Aragón, Manuel, "X. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado...* op. cit., p. 195; y Zovatto, Daniel, "Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada", en *Idem* (coord.), *Regulación jurídica de...* op. cit., pp. 184 y s.

²² Al respecto véase la importante sentencia 61-2009 de 29 de julio de 2010 de la Sala de lo constitucional de El Salvador, en donde estableció el alcance del derecho a participar de los candidatos independientes señalando, entre otras cosas, que el derecho al sufragio pasivo comprende el derecho a postular una candidatura independiente. Cfr. "El derecho a ser votado incluye la posibilidad de postulación como candidato independiente. Extracto de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, El Salvador, 29 de julio de 2010", *Diálogo jurisprudencial. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Tribunales Nacionales. Corte Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 10, enero-junio de 2011, pp. 41 y ss.

cualquier forma de intermediación en el ejercicio del derecho al sufragio pasivo y posibilitar la libre postulación.

En el primer apartado se ubican aquellos países que buscan un equilibrio entre la representación política que dimana de los partidos y aquella que puede emerger de formas asociativas distintas. Los casos de Colombia, Ecuador (artículos 308 y 310 de la Ley orgánica electoral, Código de la democracia) y Paraguay (artículo 85 del Código electoral) destacan porque ofrecen un espacio institucional muy relevante a los movimientos políticos que son asociaciones de ciudadanos que se constituyen entre otras cosas para la presentación de candidaturas, ya que al igual que los partidos políticos están facultados para postular candidatos a cualquier cargo electivo. Bolivia también forma parte de este conjunto, ya que allí al margen de los partidos se ubican las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos (artículo 48 de la Ley del régimen electoral). Del mismo modo Perú, aunque allí el espacio adicional a los partidos lo tienen las agrupaciones independientes (artículo 87 de la Ley Orgánica de elecciones). Venezuela también se incluye, porque a lado de los partidos políticos concurren los grupos de electoras y electores (artículos 38, 42 de la Ley Orgánica de procesos electorales).

De ellos, los sistemas colombiano y venezolano son más abiertos. El primero permite que los organismos sociales, los grupos de ciudadanos, y los ciudadanos en lo individual (cuando forman parte de comunidades indígenas o de comunidades negras) también tengan reconocido el derecho de postular candidatos (artículos 108 constitucional; 9 del Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos). El segundo, porque al margen de los grupos de electores permite la postulación por iniciativa propia (artículos 42 y 43 de la Ley orgánica de procesos electorales).

En el segundo apartado se encuentran los países que fundamentalmente reconocen dos modalidades de participación política para todos los cargos representativos, la que discurre por los partidos políticos y la que se ejerce a través de candidaturas independientes. Son los casos de Chile (artículo 3 de la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios), de Honduras (artículo 5 de la Ley electoral y de las organizaciones políticas), y el caso de República Dominicana, aunque en éste la postulación de independientes parece supeditarse al filtro de las agrupaciones políticas que surjan en cada elección (artículo 76 de la Ley electoral). De entre ellos destaca el caso de Chile, en virtud de que la propia Constitución señala que los partidos políticos no podrán tener privilegio alguno o monopolio sobre la participación ciudadana (artículo 19).

México ha entrado recientemente a esta clasificación, ya que por reforma constitucional de 9 de agosto de 2012 se eliminó el monopolio de los partidos políticos y se acudió a un régimen mixto en el que conviven candidaturas de partido y candidaturas independientes. No obstante, a nivel federal todavía no se ha expedido la legislación que haga posible la libre postulación para los cargos de Presidente de la República, diputados federales y senadores. En cambio, en el ámbito de los estados de la República, Coahuila, Durango, Michoacán, Zacatecas y Quintana Roo han proveído sus respectivas regulaciones; de hecho, en el más reciente proceso electoral de julio de 2013, en las últimas dos entidades aludidas se puso en práctica el régimen jurídico de las candidaturas independientes y en el Estado de Zacatecas se dio el triunfo del primer candidato independiente a una presidencia municipal.²³

Tal y como se aprecia en la información expuesta, es evidente la gradual disminución del monopolio en la presentación de candidaturas, y consecuentemente en la exclusividad de la representación política en manos de los partidos. El florecimiento de modalidades alternativas de participación democrática a través de formas asociativas distintas o, en el extremo, de candidaturas de libre postulación, constituye una orientación que avanza progresivamente y sin parar.²⁴ Para constatarlo está la reforma constitucional de Panamá de 2004, que incorporó las candidaturas independientes para el cargo de diputados a la Asamblea Nacional; los procesos constituyentes de Venezuela, Ecuador y Bolivia, que culminaron en las respectivas constituciones de 1999, 2008 y 2009, en donde el ejercicio de los derechos de participación política, particularmente el derecho al sufragio pasivo, adquirieron un redimensionamiento inusitado; o más próxima en el tiempo, la reforma constitucional mexicana de 2012 que reconoce el derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular, tanto del ámbito federal como del estatal, mediante la postulación de los partidos políticos o de manera independiente.

²³ Las dos primeras experiencias de candidaturas independientes en México, como consecuencia de la reforma constitucional de 2012 se expone en los trabajos de Manríquez Centeno, Jorge, Guzmán Acosta, Rafael Enrique, y Hernández Arévalo Rocío, "Candidaturas independientes. Experiencia Quintana Roo", y Soto Acosta, Leticia Catalina, "Candidaturas independientes. Experiencia Zacatecas", de próxima aparición en la *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 5, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio de 2014.

²⁴ Esa progresiva orientación fue tempranamente advertida, entre otros por Fernández Segado, Francisco, "Las candidaturas electorales", en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado... op. cit.*, p. 544.

El cuadro apenas delineado deja entrever un movimiento reformador que paulatinamente elimina obstáculos al ejercicio del derecho a ser votado, bajo una nueva concepción de igualdad y libertad política que reconoce a todos las personas igual acceso al goce de sus derechos fundamentales, y en donde las restricciones al ejercicio del sufragio pasivo, producto de la exigencia de mediatización de los partidos políticos, aparece cada vez menos justificada.

IV. LA DOCTRINA DE LA CIDH EN RELACIÓN AL DERECHO AL SUFRAGIO PASIVO

La doctrina de la CIDH sobre el sufragio pasivo es todavía escasa y se encuentra en proceso de desarrollo. La interpretación del contenido del artículo 23 de la Convención Americana se encuentra básicamente en las sentencias de los casos Yatama y Castañeda Gutman.

La relevancia de ambas sentencias reside en que la Corte expone su doctrina general sobre los derechos de participación democrática y perfila, en particular, su interpretación sobre el tipo de democracia y representación que auspicia la Convención, el papel que para el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo ostentan los derechos político electorales, el margen de discrecionalidad política y de regulación legislativa que tienen los estados en la concretización de dichos derechos, los límites que razonablemente pueden reconocérseles, así como la función que despliegan los partidos políticos al interior de los sistemas representativos.

Significativo es advertir que en estos dos casos la Corte mantiene posturas distintas, ya que frente a una inicial apuesta por el auspicio de formas de participación política al margen de los partidos, la segunda es más restrictiva, al redimensionar el papel que los partidos políticos ejercen en las democracias.

En efecto, en el caso Yatama,²⁵ la Corte sentó un primer precedente a favor del auspicio de formas de organización política distintas a los partidos

²⁵ En el Caso Yatama se controvertió la Ley electoral de Nicaragua, por establecer que la participación política en las elecciones únicamente podía discurrir a través de los partidos políticos, bajo el argumento de que ello era contrario a los usos, costumbres, formas de organización, tradiciones y la cultura de las comunidades indígenas. Vid. "Caso Yatama vs. Nicaragua", en García Ramírez, Sergio (coord.), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, vol. III, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 264-317. Ventura Robles, Manuel E., "La jurisprudencia de la corte Interamericana de derechos Humanos en materia de derechos civiles y políticos", *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, núm. 42, julio-diciembre de 2005, pp. 71 y ss.

políticos, con el consecuente escrutinio más severo sobre las limitaciones establecidas a la postulación de candidatos por las legislaciones de los Estados, principalmente cuando las mismas puedan limitar la participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En el caso Castañeda Gutman,²⁶ la Corte estableció el segundo precedente, en el que se advierte una postura más conservadora sobre el alcance del derecho al sufragio pasivo, al reivindicar el papel de los partidos políticos y establecer un escrutinio menos estricto que ensancha la capacidad de los estados para ejercer su discrecionalidad política en la regulación de los derechos políticos.

En su resolución, la Corte subraya el significado de los derechos políticos en democracia y la forma como contribuyen al fortalecimiento del pluralismo político; enseguida puntualiza el alcance de los derechos políticos, advirtiendo que, como dato diferencial, la Convención en su artículo 23 no sólo confiere *derechos* sino también *oportunidades*, lo cual se proyecta en la obligación adicional de “garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”.

En este sentido, fijó la función y el objeto de la Convención circunscrita a establecer los lineamientos generales de un contenido mínimo de los derechos políticos, y los parámetros para su concretización al interior de los Estados, y en concordancia con lo que ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sostiene que cada Estado puede reglamentar los derechos “de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos”.

La Corte reitera también que dado el carácter no absoluto de los derechos políticos, “la previsión y aplicación de requisitos para su ejercicio no constituyen, per se, una restricción indebida”. Sostiene que a pesar de que del artículo 23.2 de la Convención parece señalar taxativamente los criterios bajo los cuales es posible reglamentar el ejercicio de los derechos políticos, “no es posible aplicar al sistema electoral que se establezca en un Estado solamente las limitaciones del párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana”. Asimismo, que la facultad de los Estados de regular o restringir los derechos no es discrecional, y que las condiciones y requisitos que deben cumplirse para ello están sometidas a su escrutinio a través de la

²⁶ En el caso Castañeda Gutman se controvertió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al supeditar el ejercicio del derecho al sufragio pasivo a la exclusiva postulación de un partido político, así como la inexistencia de un recurso sencillo para la tutela de los derechos políticos en la legislación electoral mexicana.

constatación de la legalidad de la medida restrictiva, su finalidad, razonabilidad, propósito y oportunidad para satisfacer un interés público imperativo, así como la necesidad de la restricción en una sociedad democrática, y la proporcionalidad de la medida.²⁷

En el análisis de la exclusividad de los partidos políticos mexicanos para postular candidaturas a puestos de elección popular, la Corte fue consecuente con los argumentos del Estado y adujo que la medida restrictiva “responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales” de México, como la necesidad de crear y fortalecer un sistema de partidos políticos que en la práctica no existía; la necesidad de racionalizar el proceso electoral; y la necesidad de un sistema de financiamiento preponderantemente público del sistema electoral mexicano. Lo que en su conjunto, en opinión de la Corte, responde a un interés público imperativo.

La Corte validó que el registro exclusivo de candidaturas por parte de partidos políticos es proporcional en tanto “no constituye, de ninguna manera, la exclusión o discriminación de persona o grupo de personas del acceso al poder público por las vías democráticas”; de igual manera, estimó que la exclusividad de nominación por partidos políticos a cargos de elección popular es “una medida idónea para producir el resultado legítimo perseguido de organizar de manera eficaz los procesos electorales con el fin de realizar elecciones periódicas, auténticas, por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana”.

Bajo la anterior argumentación, es evidente que la Corte estableció un criterio más restrictivo al ejercicio efectivo de los derechos político-electorales por parte de los ciudadanos, y más favorecedor en relación con el papel de los partidos políticos al interior del sistema representativo. De esta manera, su inicial posicionamiento a favor del auspicio de formas de organización política distintas a los partidos políticos, parece haberse detenido con la excesiva deferencia hacia los partidos y, en definitiva, hacia la discrecionalidad del legislador estatal.

V. ¿DERECHO A UNA CANDIDATURA INDEPENDIENTE?

De conformidad a la radiografía actual sobre el estado del derecho a presentar candidaturas en América Latina, un total de once países, entre los que

²⁷ Para el análisis de la doctrina de la Corte Interamericana sobre los límites a los derechos políticos acúdase a Dalla Vía, Alberto R., “Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Justicia electoral, Revista... op. cit.*, pp. 35 y ss.

se encuentran Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, admiten la libre postulación de los ciudadanos en las elecciones, que es el rasgo característico de las candidaturas independientes.²⁸

Lo anterior permite señalar que en estos países se ha configurado un derecho a ser votado que tal y como lo hemos precisado en otra parte, se expresa auténticamente como el *derecho a una candidatura independiente* o de libre postulación, que al producirse en las regulaciones que denominamos mixtas, convive con el derecho a ser postulado por un partido político que puede exigir la pertenencia del ciudadano al partido, es decir, su condición de afiliado, o bien, admitir la postulación sin necesidad de militancia previa.

Son distintas y de muy diversa naturaleza las causas que han llevado al reconocimiento jurídico de las candidaturas independientes. Entre ellas, las más recurrentes se vinculan con la baja estima y credibilidad que tienen los partidos políticos, el déficit de su desempeño en el ejercicio del gobierno, el deterioro de su función articuladora y representativa, la emergencia de colectivos sociales que buscan espacios autónomos de participación política, y la aparición de liderazgos que no comulgan con la ideología de los partidos y que no encuentran acomodo en ellos, etcétera.²⁹

Como fenómeno relativamente nuevo dentro de las democracias representativas de la región, la problemática de las candidaturas independientes puede analizarse desde una perspectiva eminentemente política por el efecto que su irrupción genera en un contexto dominado fuertemente o, incluso, exclusivamente por partidos políticos, y a través de un ángulo esencialmente jurídico en calidad de derecho fundamental de participación política que exige ser interpretado de la manera que posibilite su más amplio ejercicio y que, en consecuencia, se someta al menor número de restricciones para hacer efectiva la participación directa de los ciudadanos en la democracia.

Probablemente la gran paradoja de las candidaturas independientes consiste en que se ubican en un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa, lo cual modifica el papel de intermediación de los partidos políticos, con las consecuencias que ello implica para el funcionamiento y para la doctrina misma que sustenta a la democracia.

²⁸ De conformidad con el concepto aportado por Raúl Ferreyra, la candidatura independiente “es la nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso ni principal ni complementario de un partido político”. Ferreyra, Raúl Gustavo, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, *Jornadas sobre... cit.*, p. 7.

²⁹ Zovatto, Daniel, “Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada”, en *Idem* (coord.), *Regulación jurídica de... op. cit.*, pp. 12 y ss.;

Es así porque si la lógica de las democracias actuales sólo se concibe a partir del “eslabón intermedio necesario”³⁰ en el proceso de formación de la voluntad política, ¿cómo entender al sistema cuando participan ciudadanos, en uso de sus derechos políticos, sin la tutela o el acompañamiento de los partidos?

No se trata evidentemente de sostener que la existencia de candidaturas independientes nos acerca de nuevo al polo de la democracia de la identidad, ya que los partidos políticos continúan siendo “inevitables” o “endémicos” a la democracia, pero sí de subrayar que la concepción de la democracia debe ser objeto de replanteamiento para darle el espacio que le corresponde a formas de participación y representación supervenientes y alternativas a los partidos.³¹

Las democracias pluralistas de la actualidad se caracterizan, en opinión de Soriano Díaz, porque los partidos políticos prácticamente dominan todos los extremos de la democracia representativa y todas las esferas de la vida social. Dominan las elecciones mediante el monopolio electoral, a su militancia ante la ausencia de democracia interna en su organización, a la sociedad por la colonización de la sociedad civil, a las instituciones por el sistema de cuotas que establecen, y a la propia actividad política por la profesionalización de sus funciones.³²

Ante un escenario que deja poco espacio a la participación política de los ciudadanos, las candidaturas independientes pueden constituir, sin que todavía existan elementos para confirmarlo, una especie de resurgimiento de la democracia y de la representación política bajo formas de participación en donde los ciudadanos acceden a la toma de decisiones políticas de manera más intensa y directa.

Su sola presencia, por ejemplo: a) Modifica el dominio de los partidos sobre las elecciones, las cuales dejan de estar monopolizadas por una especie única de competidores y abre nuevas rutas de acceso al poder mediante la eliminación del obstáculo de pertenencia o adscripción a un partido. b)

³⁰ Grimm, Dieter, “Los partidos políticos”, Benda, Maihofer, Voguel, Hesse, Heyde, *Manual de derecho constitucional*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2001, p. 389.

³¹ Ya Bryce afirmaba que “los partidos son inevitables: no ha existido ningún país libre sin ellos; y nadie ha mostrado cómo podría funcionar el gobierno representativo sin ellos”. Brice, James, *Modern democracies*, New York, The Macmillan company, 1921, p. 119. Y Stokes, más recientemente señalaba que los partidos son “endémicos a la democracia, una parte inevitable de la democracia”. Stokes, S. C., “political parties and democracy”, *Annual Review of political science*, núm. 2, 1999, p. 245.

³² Soriano Díaz, Ramón Luis, “El dominio de los partidos políticos: partidos y sociedad”, REP, Nueva época, núm. 105, julio-septiembre, 1999, pp. 265 y ss.

Transforma el andamiaje electoral de un sistema de reglas diseñado para el uso exclusivo de los partidos a un entramado a favor de los derechos políticos anclado en la necesidad de garantizar la paridad de condiciones entre candidatos de partidos y candidatos independientes, que brinda elementos mínimos para la competencia en un contexto desigual, en donde las maquinarias y los recursos económicos de los partidos generan situaciones de evidente desventaja. c) Fortalece el sistema de partidos y coadyuva a la vigorización de su democracia interna, ya que contribuye a filtrar la representación política mediante el desplazamiento de partidos parasitarios que tienen poca representatividad y que se han mantenido en la escena política ante la falta de opciones adicionales, e incorpora una competencia externa a los partidos que, bien calibrada, constituye un elemento de presión que debería orillarlos a replantear sus métodos de selección y postulación de candidatos. d) Despresuriza a las instituciones de la influencia de los partidos políticos, hoy tan marcada en diversos ámbitos del espacio público en donde prácticamente no hay ninguna designación de nivel superior que no pase indefectiblemente por los parlamentos, erigiéndose en obstáculos a la repartición política de los espacios sobre el tradicional sistema de cuotas que no hace sino vulnerar la independencia con la que muchas de ellas deben funcionar, y rebajar la calidad técnica y profesional de su función. e) Repercute en un mayor involucramiento de la ciudadanía en la actividad política, incentivando una nueva clase gobernante que equilibre el monopolio de la política detentada por políticos que se forman y se desarrollan al interior de los partidos y que hacen de ella su única actividad profesional. f) Se erigen en contrapesos necesarios a la permanencia reiterada y a la casi inamovilidad de los representantes de partidos, principalmente en aquellos entornos marcados por la posibilidad de reelección consecutiva de representantes populares. g) Finalmente, en un contexto en el que los candidatos independientes no se ven sometidos a la cosmovisión de los partidos, su presencia política coadyuva a renovar los principios ideológicos, programas políticos y plataformas electorales que conviven en una sociedad democrática, así como a refrescar los discursos, ideas y propuestas políticas, ya que derivado de su origen son sensibles al análisis de los problemas sociales más allá de la perspectiva ordinaria del interés o el beneficio político con que lo hacen los partidos.

En el extremo contrario, si la participación democrática de los ciudadanos se considera un derecho fundamental, o si concreta mediante el empleo de derechos fundamentales como el de sufragio en cualquiera de sus modalidades, es evidente que las cuestiones vinculadas al goce más amplio o más circunscrito del mismo deben verse desde un ángulo esencialmente

jurídico, específicamente a través de la teoría de los derechos fundamentales, por su capacidad para desvelar la razonabilidad de que su ejercicio sea condicionado a la afiliación a un partido político o a la postulación exclusiva por alguno de ellos.³³

La paradoja del voto pasivo consiste en que, por un lado, la exclusividad de la nominación de candidatos por los partidos políticos supedita su ejercicio al influjo de dos derechos adicionales; el derecho de libre afiliación a un partido y el derecho de asociación política que fundamenta, como sabemos, la existencia de los propios partidos; desde esta perspectiva, la exclusividad de la nominación parece justificarse en el ejercicio de derechos políticos; sin embargo, desde la perspectiva contraria, hacer depender el derecho a postularse del ejercicio de otros derechos conduce paradójicamente a la merma o afectación de otros derechos de la misma naturaleza.

En efecto, toda norma que limite la libre postulación de candidatos, o que la condicione a un aval de partidos o al ejercicio previo de otros derechos supone un acto de discriminación que infiere un trato diferenciado entre ciudadanos para el ejercicio del derecho a ser votado. Es así porque la condición de estar afiliados a ellos para poder ser postulado, o en caso de no estarlo, la circunstancia de ser nominados exclusivamente por un partido, y la consecuente prohibición de acceder a los cargos de representación popular por la vía independiente, introducen un trato dispar ante un *status* de ciudadanía igual que debe traducirse en exactas posibilidades de ejercicio del mismo derecho político.³⁴

Lo anterior, porque los sistemas que otorgan el monopolio de la postulación de candidaturas a los partidos políticos hacen depender el derecho al sufragio pasivo de un pretendido “derecho de acceso a la competencia electoral” que, desde la perspectiva abordada constituye más una limitación que un derecho, porque bajo esa consideración se puede tener la titularidad del derecho al sufragio, pero si se carece del derecho de acceso a la competencia, que depende de la pertenencia o de la postulación de partido político, sencillamente el derecho al voto pasivo no puede ejercitarse y, como con-

³³ La participación política como derecho fundamental se encuentra en Fossas Espadaler, Enric, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 42 y ss.; Pulido Quecedo, Manuel, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, civitas, 1992, pp. 54 y ss.

³⁴ El influjo del principio de igualdad como criterio a favor de la eliminación de distinciones entre las candidaturas independientes y las partidistas se encuentra en Aragón, Manuel, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado... op. cit.*, p. 197.; Ferreyra, Raúl Gustavo, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, *Jornadas sobre... cit.*, p. 7.

secuencia, deja de tener sentido como derecho.³⁵ Los titulares del derecho al voto, en consecuencia, se ven relegados a una connotación de “candidatos en potencia”, que sólo se concreta cuando un partido político los postula a un cargo determinado. El avance de los derechos políticos, en cambio, debe proceder a que el cambio de candidato en potencia a candidato efectivo dependa de la exclusiva voluntad del ciudadano y nada más.

En ese tenor, la igualdad en el contexto del derecho a postularse y obtener una candidatura implica el deber positivo del Estado de no someter los derechos políticos a limitaciones injustificadas, no establecer una diferencia injustificada entre los ciudadanos de conformidad con su *status* de afiliado o no afiliado a un partido político, no interponer obstáculos irrazonables a su ejercicio y en su manifestación positiva, proveer los elementos y las condiciones necesarias para un tratamiento equitativo entre candidaturas con independencia de su procedencia.

Ahora bien, la exigencia de la postulación previo filtro de los partidos políticos genera que el acceso al derecho político-electoral se someta a un conjunto de condicionamientos tales como la adopción de los principios ideológicos del partido, los programas, plataformas y programas de gobierno, y lo constriñe a ceñirse de forma directa o indirecta –de conformidad con su condición de afiliado– al cumplimiento de los estatutos partidistas, todo esto deriva en que el acceso a la candidatura suponga una merma en el ejercicio de otros derechos fundamentales de participación política, como la libertad ideológica que permite postularse bajo sus valores, principios, creencias y convicciones propias, la libertad de expresión al margen de interferencias indebidas, o el ejercicio del derecho de asociación, en su vertiente negativa, que protege su derecho a no afiliarse a ningún partido, todo ello como presupuesto de una actuación institucional independiente. No puede negarse, en este contexto, que el sólo hecho de permitir las candidaturas sin partido elimina de entrada la exigencia de afiliación a un partido y la obligación de postulación por el mismo, haciendo de la afiliación una libertad y dejando a salvo los demás derechos que se ven condicionados con la pertenencia o el patronazgo de un partido.

El goce de oportunidades políticas debe llevar progresivamente a un escrutinio más consistente sobre la observancia de las limitaciones que desde la Convención, las constituciones y las leyes, se imponen al derecho al sufragio pasivo, extendiéndolo a la delimitación de las condiciones, modalidades

³⁵ Pérez-Moneo señala que en España, por ejemplo, la “condición mínima para acceder al cargo público” consiste en que todo ciudadano que quiera desempeñar un cargo público representativo “necesita ser propuesto como candidato por un partido político para poder concurrir a las elecciones”, Pérez-Moneo, Miguel, *La selección de candidatos...* *op. cit.*, p. 163.

o formas que para su ejercicio efectivo introduce el legislador estatal, con el objeto de vigilar que no sean arbitrarias e injustificadas y que no se extiendan más allá de la razonable concretización de los contornos del derecho.

En este sentido, toda interpretación que presuponga que de la Convención no puede deducirse la existencia de una disposición que permita señalar que los ciudadanos sólo pueden ejercer el derecho al sufragio pasivo mediante el derecho a postularse como candidatos a puestos de elección popular, exclusivamente a través de los partidos políticos; que tampoco existe disposición que excluya el ejercicio del derecho a postularse a un cargo representativo a formas de organización distintas a los partidos, ni mucho menos existe base normativa alguna para concluir la exclusión de estos derechos de parte de los ciudadanos a través de un ejercicio de postulación individual, debe encaminarse a eliminar limitaciones innecesarias que en el contexto del desarrollo político actual de las sociedades no se justifican.

En los años 70 la restricción al derecho al sufragio pasivo en América Latina se valió de la necesidad histórica y política de tutelar principios y valores constitucionales como la institucionalización del régimen representativo mediante el enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad.³⁶ A cuatro décadas de distancia es adecuado preguntarse nuevamente si dicha limitante se justifica en un entorno en donde el ciudadano clama por mayores espacios para el ejercicio de sus derechos, sobre todo si son derechos que le permiten incidir en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, ya que con sus problemas y debilidades es difícil negar que los sistemas de partidos han adquirido niveles de institucionalización que deberían llevar a reflexionar sobre la necesidad de abrir válvulas de oxigenación para los sistemas políticos, en donde las candidaturas independientes aparecen como figuras idóneas para contribuir al fortalecimiento del régimen representativo.

VI. CONCLUSIONES

1.- El derecho al sufragio pasivo se ha visto sometido a una ampliación conceptual derivado del enriquecimiento de su objeto de tutela, concibiéndose como el derecho a ser elegible, a postularse o ser postulado como candidato, a ser registrado, a ser votado en las elecciones, a acceder, desempeñar el cargo y permanecer en él hasta su debida conclusión.

³⁶ Vid. Alcántara Sáez, Manuel, "Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política", en Dutrénit, Silvia y Valdez, Leonardo, (coords), *El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto Mora, 1994.

2.- En América Latina, el monopolio en la presentación de candidaturas por los partidos políticos para la totalidad de cargos representativos se encuentra hoy atemperado, ya que sólo subsiste en Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay.

Hoy en día la radiografía de la región muestra que existe un conjunto de países que se caracterizan por hacer convivir la presentación de candidaturas de los partidos políticos con la postulación que pueden realizar formas asociativas distintas e, incluso, ciudadanos en lo individual. Un primer bloque de experiencias, entre las que se encuentran Guatemala, El Salvador, Panamá, se caracterizan por mantener una fuerte exclusividad de los partidos en la postulación de candidaturas, pero por abrir espacios, así sea mínimos a modalidades accesorias de participación política. Un segundo bloque de experiencias adquiere especificidad al advertir en él la atemperación del papel de los partidos y el auspicio de formas alternativas de participación democrática, particularmente las candidaturas independientes. En este apartado se ubican países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

3.- La doctrina de la CIDH sobre el sufragio pasivo es todavía escasa y se encuentra en proceso de desarrollo. La interpretación del contenido del artículo 23 de la Convención Americana se contiene básicamente en las sentencias de los casos *Yatama* y *Castañeda Gutman*. Significativo es advertir que en estos dos casos la Corte mantuvo posturas distintas, ya que frente a una inicial apuesta por el auspicio de formas de participación política al margen de los partidos, su segunda resolución fue más restrictiva, al redimensionar el papel que los partidos políticos ejercen en las democracias.

En el análisis de la exclusividad de los partidos políticos mexicanos para postular candidaturas a puestos de elección popular, la Corte fue consecuente con los argumentos del Estado y adujo que la medida restrictiva “responde a necesidades sociales imperiosas basadas en diversas razones históricas, políticas, sociales” de México, como la necesidad de crear y fortalecer un sistema de partidos políticos que en la práctica no existía.

4.- De conformidad a la radiografía actual sobre el estado del derecho a presentar candidaturas en América Latina, un total de once países, entre los que se encuentran Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela, admiten la libre postulación de los ciudadanos en las elecciones.

Como fenómeno relativamente nuevo dentro de las democracias representativas de la región, la problemática de las candidaturas independientes puede analizarse desde una perspectiva eminentemente política, por el efecto que su irrupción genera en un contexto dominado fuertemente o, incluso,

exclusivamente por partidos políticos, y a través de un ángulo esencialmente jurídico, en calidad de derecho fundamental de participación política que exige ser interpretado de la manera que posibilite su más amplio ejercicio y que, en consecuencia, se someta al menor número de restricciones para hacer efectiva la participación directa de los ciudadanos en la democracia.

En los años 70 la restricción al derecho al sufragio pasivo en América Latina se valió de la necesidad histórica y política de tutelar principios y valores constitucionales como la institucionalización del régimen representativo mediante el enraizamiento de los partidos políticos en la sociedad. A cuatro décadas de distancia es adecuado preguntarse nuevamente si dicha limitante se justifica en un entorno en donde el ciudadano clama por mayores espacios para el ejercicio de sus derechos, sobre todo si son derechos que le permiten incidir en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, ya que con sus problemas y debilidades es difícil negar que los sistemas de partidos han adquirido niveles de institucionalización que deberían incentivar la reflexión sobre la necesidad de abrir válvulas de oxigenación para los sistemas políticos, en donde las candidaturas independientes aparecen como figuras idóneas para contribuir al fortalecimiento del régimen representativo.