



Extracted from *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*  
© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden**  
**Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22**  
**E-mail: [info@idea.int](mailto:info@idea.int) Web: [www.idea.int](http://www.idea.int)**

## XXIV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

JOSÉ LUIS DE LA PEZA

### 1. ESTADO, PARTIDOS Y SOCIEDAD CIVIL

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, es posible advertir en Occidente la difusión de mecanismos de integración política no reducidos a la exclusiva actividad de los partidos.

Es sabido, por ejemplo, que alrededor de dicha época comenzó en Italia un debate doctrinal, el cual acentuó la función instrumental de los partidos políticos y se hizo portavoz de la necesidad de que guardaran mayor proximidad con la sociedad civil. El contexto en el que se desarrolló esta postura revisionista (Leibholz, 1966 y 1971) fue el de la ampliación de la esfera de lo público en el Estado democrático, en tanto que no podía quedar identificada con la organización estructural estatal, ni con los procesos institucionales de decisión, sino que era necesario extender sus alcances para dar cabida a los diversos aspectos de la libre discusión de las ideas y a los grupos no institucionalizados de la sociedad, cada vez más demandantes.

Fue así como —a principios de la década de 1960— la doctrina italiana llegó a contraponerse a lo que se denominó *partitocrazia*. Las críticas se hicieron recaer sobre los siguientes temas, relacionados todos con la actividad de los partidos en sus vínculos con el Estado: la merma del cuerpo electoral en su capacidad de toma de decisiones, como consecuencia del monopolio de los partidos políticos en el registro de candidaturas; la instrumentalización de los órganos del Estado, a fin de presentar como oficiales las directivas marcadas por los partidos; la práctica que consiste en obstaculizar los procesos de la legítima formación de la voluntad estatal, suplantada por los pactos y acuerdos entre los partidos; el desprestigio de la clase política y la aniquilación de la independencia de los legisladores en lo individual; la injerencia de los partidos en los órganos del Ejecutivo (Calise, 1994).

Como resultado de la polémica, fue posible perfilar la síntesis de dos posiciones hasta entonces consideradas como antagónicas, pues, por una parte, los partidos políticos fueron concebidos como organizaciones extra-

ñas a la estructura constitucional estatal, pero, por otra, se exigió que se les reglamentara minuciosamente para hacer realidad la vivencia de la democracia en su interior. En consecuencia, se logró perfilar el partido en sus dimensiones sociales, enfatizando el aspecto de su legitimación frente a la opinión pública, y su capacidad para armonizar la pluralidad política con los órganos estatales. De esta forma, cobró autoridad la tesis según la cual, se reconocieron los partidos como estructuras abiertas a la sociedad civil, privándoseles del derecho exclusivo para postular candidatos a los puestos de elección popular.

Estos aspectos de teoría política se fueron sumando en los años sucesivos a la propuesta de recurrir a otras formas democráticas, particularmente la utilización del referéndum y la politización de los grupos de intereses (típicamente, los sindicatos).

Puede destacarse que —a pesar de las variantes doctrinales que es dable reconocer en cada uno de los diversos autores— es posible observar un núcleo de discusión común en otros países, y en épocas más o menos simultáneas. A este propósito, baste recordar cómo, durante la primera mitad del siglo xx, Triepel había ofrecido una exposición evolutiva de los partidos políticos, distinguiendo cuatro fases sucesivas en sus relaciones con el Estado, desde un periodo de hostilidad, hasta la incorporación de los partidos a la estructura política por antonomasia, ayudando a fijar de este modo los límites de las discusiones posteriores.

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 es cada día más uniforme y constante, además de haberse incluido en la polémica aspectos tan importantes como la pérdida de la consideración social hacia la clase política y el resquebrajamiento de la moralidad pública, a causa de los nada bien vistos compromisos entre los partidos y el Estado, y entre aquéllos y los particulares, en concreto en el tema del financiamiento de sus actividades. La doctrina francesa contemporánea, por ejemplo, se cuestiona sobre la validez de la utilización del término “cosa pública”, pues la práctica parece denunciar lo contrario, esto es, que las posibilidades de acceder a los órganos estatales están en unas cuantas manos solamente. Pueden recordarse las palabras de uno de estos autores cuando dice que “el acceso al Estado no es libre: es él quien selecciona a sus interlocutores, refuerza su legitimidad y sostiene materialmente su acción” (Mény, 1990: 141).

En el caso de América Latina, más recientemente, se ha destacado que “la democracia, que venía gozando desde 1996 de un firme respaldo de alrededor de 60%, cayó a 48% en el 2001” (Zovatto, 2001), resaltando que en las encuestas los parlamentos y los partidos ocupan los últimos puestos, por lo que respecta al grado de confiabilidad de las instituciones. Ciertamente, las exigencias de la sociedad civil parecen concentrarse en el tema de lograr una mayor representatividad (Domínguez, 1997: 100-113), aunque es necesario advertir que, salvo contadas excepciones, se echa en falta la producción de trabajos académicos de tipo comparado que ofrezcan un análisis del impacto y efectividad de las reformas implementadas en los países latinoamericanos, por lo que es necesario recurrir al estudio de otros casos, aun cuando se sitúen fuera de la región.

En síntesis, el tema de las candidaturas independientes no sólo se encuentra estrechamente vinculado a otros tantos asuntos relativos al replanteamiento de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, la explicación doctrinal sobre la eficacia del cuerpo electoral en la ocupación del poder público, y las alternativas para dar respuesta al cuestionamiento sobre la formación de la voluntad estatal, sino que —con mayor propiedad— todos ellos ponen de manifiesto el interés de la sociedad contemporánea por hacer de la democracia una realidad vivida, ofreciendo nuevos modelos teóricos y mejores opciones prácticas, dentro del contexto internacional apenas reseñado.

## 2. MODELO TEÓRICO Y CONCRECIÓN HISTÓRICA

Desde una perspectiva dogmática, las conclusiones de la doctrina respecto de las candidaturas independientes están referidas a dos aspectos recíprocamente implicados: el primero plantea el análisis de las justificaciones teóricas para el reconocimiento de estos candidatos; el segundo, si es defendible, al contrario, que sólo los partidos políticos estén facultados para presentar candidaturas.

A propósito del primero, se parte del estudio de la democracia representativa, entre cuyos fundamentos ocupa un lugar privilegiado el tema de la elección, como ha sido resaltado, entre otros autores, por el principal exponente de la pureza metodológica del derecho: “De aquí resulta elemento esencial de la democracia efectiva la adopción de un método especial de selección de dirigentes entre la colectividad de los dirigidos. Este método es

la elección” (Kelsen, 1992: 116). El propio Kelsen contrapone el sistema de elecciones a la designación autocrática, en tanto que esta última resulta incompatible con la democracia, explicando que entre mayores sean las oportunidades de los ciudadanos para convertirse en dirigentes, se estará más cerca del modelo democrático, y viceversa.

Colocados en este extremo, las candidaturas adquieren la cualidad de requisito estructural y de condicionamiento temporal de la elección, y no parece justificable, al menos teóricamente, excluir *a priori* la posibilidad de presentar candidaturas extrapartidarias: el fondo del argumento descansa en que la posibilidad de ser votado es un derecho que corresponde al ciudadano en cuanto tal, y difiere de la especie que consiste en asociarse libremente para tomar parte en los asuntos políticos de su sociedad. Puede afirmarse, consecuentemente, que

en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones. El sufragio pasivo es democrático, pues, en la medida en que todos los ciudadanos (y no sólo una minoría) tienen (cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad) la oportunidad de ejercerlo (Aragón Reyes, 1998: 90).

El problema sistemático se resuelve entonces en definir el tipo de relación entre ambos derechos (ser elegido y asociarse), pues ¿cómo podría afirmarse que ambos son fundamentales, si el ejercicio del primero estuviera condicionado necesariamente (*conditio sine qua non*) al segundo? ¿Debería entenderse que, dentro de los derechos fundamentales, unos lo son en mayor grado que otros? Es en este punto en el que se evidencia el segundo aspecto del cuestionamiento, es decir, si solamente los partidos pueden presentar candidaturas.

Se ha señalado que considerar a los partidos como los únicos actores de la competencia electoral, es predeterminar, en no escaso grado, los resultados de los comicios, o incluso asegurar un número determinado de posiciones, de modo que, en realidad, queden fuera de la contienda, por lo que la defensa dogmática del monopolio de la presentación de candidaturas a favor de los partidos es contraria al modelo democrático. En distintos foros hacen eco de esta postura una multitud de testimonios, como el que sigue: “Los partidos políticos no pueden ser los únicos protagonistas en la circulación de las élites, deben existir vías legales y legítimas que per-

mitan al ciudadano medio intervenir de manera independiente en la toma de decisiones y el ejercicio de posiciones políticas. Los individuos y los grupos sociales reclaman espacios y respuestas” (García Tovar, 1995: 132).

La crítica se complementa con el análisis y redefinición del funcionamiento de los partidos políticos, de la que ya se ha hecho mención: la postura extrema de Waline, por ejemplo, los describe como instituciones oligárquicas, en el sentido de que sólo gozan de posibilidades reales de ser propuestos como candidatos quienes ocupan una posición preeminente en el seno del partido. También Panebianco, basado en los trabajos de Michels, resalta que los partidos no encarnan más intereses que los suyos propios, y que su actividad no es programática, sino que se encuentra dominada por las luchas internas por el poder (Herrera, 1995: 135). Debe señalarse, sin embargo, que este importante reclamo ha dado pie a la exigencia de la democracia interna.

*In thesi*, por tanto, las candidaturas independientes resultan plenamente justificables de acuerdo con el modelo democrático, pero en su concreción histórica resulta necesario que los ordenamientos positivos prevean los mecanismos idóneos tanto para dotarlas de eficacia, como para dar certeza y seguridad a estas postulaciones, a fin de salvaguardar los legítimos intereses del propio cuerpo electoral.

Desde esta perspectiva, la doctrina recuerda que el sufragio es no sólo un derecho subjetivo, sino también una función, y por ello se le puede concebir como deber, tal cual ha sido sostenido por autores como Duguit, Carré de Malberg, Jellinek, etc. Se explica entonces, que los sistemas jurídicos omisos en la posibilidad de postular candidaturas independientes no restringen propiamente el derecho en sí mismo, sino que más bien preservan la función, imponiendo requisitos tendientes a garantizar su eficacia y revisando tanto la postulación de candidaturas como la emisión del sufragio de determinadas formalidades, en cuanto “exteriorizaciones de actos políticos” (Fayt, 1993: 153).

Podría decirse, consecuentemente, que la exclusiva presentación de candidaturas por los partidos es la respuesta ofrecida por los ordenamientos positivos, en una dialéctica entre los aspectos abstractos y los condicionamientos históricos de una sociedad concreta: según ello, las acérrimas críticas a la exclusión de los independientes en el sistema jurídico estarían olvidando los distintos ámbitos en los que se colocan un modelo teórico (puramente sincrónico) y su expresión positiva (necesariamente diacrónica), como se observa continuamente en las instituciones jurídicas. Baste re-

cordar, a modo de ejemplo, el antiguo debate entre la democracia directa y la representativa.

En efecto, las instituciones forman un todo organizado no en relación con cada una de las normas aisladas, sino en virtud de la vinculación entre las instituciones, por lo que teoría y práctica no sólo no deben encontrarse en oposición, sino que propiamente hablando deberían ser complementarias, en el sentido de que los problemas que deben abordarse en la configuración de las instituciones jurídicas son tanto de carácter estructural como funcional. Así, ocurre que las consideraciones propias de la dogmática constitucional (en el tema, la afirmación del derecho fundamental de todo individuo a elegir a sus representantes y a ser elegido por sus conciudadanos) actúan con mayor proximidad del aspecto rector, en tanto que la implementación concreta de la institución tiene que enfrentar las vicisitudes empíricas. Interesa destacar, por lo tanto, que no sólo se trata de dar forma a la institución de las candidaturas independientes, asignándole un tipo dentro de la dogmática jurídica, sino particularmente de hacer posible la expresión de su contenido, haciéndola compatible con los restantes datos y condicionamientos del ordenamiento jurídico, a fin de traducirla en realidad efectiva y vivida: en síntesis, podría decirse que, tras haber sido justificada y definida conceptualmente, es necesario encontrar cómo realizarla en la práctica.

### 3. PROBLEMAS EMPÍRICOS

Un dato ofrecido por la experiencia es que no toda la actividad política se reduce a la actuación en y desde los partidos políticos, sino que es posible constatar la existencia de otros protagonistas, como son los sindicatos, los movimientos informales, las agrupaciones ciudadanas no institucionalizadas, etcétera.

Es necesario, en este sentido, el diseño de normas que transformen esta realidad práctica en tipos jurídicamente relevantes, con eficacia operativa, sobre todo tratándose de cuestiones políticas, en las que se presupone la actuación conjunta de la sociedad civil, lo que se traduce en la exigencia de regular las condiciones en las cuales los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por los partidos, pueden presentarse como candidatos a los cargos electivos.

El problema fundamental se resuelve en la determinación del reconocimiento de la voluntad de los ciudadanos que manifiesten su intención de

postularse como candidatos. Como en otros muchos casos, el derecho se coloca frente a la necesidad de discriminar las voluntades relevantes (que pudieran identificarse con las que reflejan un interés legítimo) de aquellas que, por el contrario, no lo son (cuyo extremo sería el capricho): si este tipo de candidaturas parte del principio de lograr una auténtica contribución a la vida democrática, resulta indispensable comprobar el apoyo del que, en términos reales, goza el candidato por parte de los electores, expresado numéricamente, para determinar si es o no significativo, exigiendo, adicionalmente, la divulgación de los programas y principios en los que se basaría su actividad política para el caso de resultar electo, según el cargo al que desee acceder (Orozco Flores, 1995: 55 y ss.).<sup>1</sup>

Por otra parte, debe afrontarse el análisis del financiamiento al que se harían acreedoras las candidaturas independientes, principalmente en atención a que tendría que respetarse, en cualquier caso, el delicado aspecto de las condiciones equitativas que debe regir como principio constitutivo toda contienda electoral. Otro tanto podría comentarse respecto de la posibilidad de acceso y utilización de los medios masivos, determinándose los tiempos y los espacios de los que se disfrutarían, teniendo presente el principio rector apenas mencionado.

Respecto de la integración en los órganos parlamentarios, debe abordarse la problemática, muy elocuente, de los aspectos prácticos que presenta el tema de lograr una armonía en la normativa parlamentaria interna, en concreto, cómo se conducirían los grupos parlamentarios: se observa el problema de cómo lograr la eficacia real de las candidaturas independientes, puesto que, por sí mismas, no alcanzarían obviamente ninguna mayoría, en directo detrimento de su capacidad en la toma de decisiones; desde esta perspectiva, parece innegable su necesaria coalición con otras fuerzas para garantizar su operatividad en los procesos deliberativos. Quizás esta circunstancia sirva para explicar por qué, en los países latinoamericanos en los que está regulada la postulación de candidatos independientes, las estadísticas demuestran que los órganos de representación no se ven ocupados significativamente por ellos (Alcántara, 1999; Nohlen, 1993 y 2005).

Un último señalamiento (sin pretender agotar la complejidad del tema por supuesto), es el relativo a que, dentro del contexto actual, la ocupación de los espacios políticos ha interesado desde el punto de vista de la profe-

<sup>1</sup> En el caso de México, por ejemplo, una propuesta concreta es la de García Tovar (1995): 1.5% del padrón electoral nacional para presidente; gobernadores y senadores, 1%; para diputados federales y locales 1% del distrital; para ayuntamientos 1% del municipal.



sionalización de los titulares, asegurando en mayor o menor medida, la capacidad técnica y humanística con la que cuentan para asumir sus funciones. Esta circunstancia adquiere todo su peso, en atención a la progresiva dificultad de las agendas gubernamentales y políticas.

#### 4. LAS CANDIDATURAS EN LOS SISTEMAS LATINOAMERICANOS

En este apartado se dará cuenta de la regulación a la que se encuentran sujetas las candidaturas en la región, comenzando por los ordenamientos incluyentes de la posibilidad de la postulación de independientes, ofreciendo una relación sintética de los aspectos regulados.

*Chile.* Dentro de este primer grupo, la Constitución política de la República de Chile (art. 19, núm. 15) postula como principio que: “Los partidos políticos no podrán [...] tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana”. Por su parte, la Ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios regula específicamente el tema de las candidaturas independientes: “El patrocinio de las candidaturas independientes a presidente de la República deberá suscribirse ante cualquier notario por un número de ciudadanos, inscritos en cualquier parte del territorio nacional, no inferior a 0.5% de los que hubieren sufragado en la anterior elección periódica de diputados, de acuerdo con el escrutinio general practicado por el Tribunal Calificador de Elecciones”.

Los artículos 10 y 11 de la misma ley prescriben los requisitos de las candidaturas independientes a diputados y senadores: “el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior a 0.5% de los que hubieren sufragado en el distrito electoral o en la circunscripción senatorial [...] en la anterior elección periódica de diputados”; dicho patrocinio se manifiesta ante “notario del respectivo territorio” por parte de “ciudadanos que declaren bajo juramento o promesa no estar afiliados a un partido político legalmente constituido o en formación y que se encuentren inscritos en los Registros Electorales del distrito o circunscripción senatorial”.

El mismo artículo señala cuáles son los datos que deben ser asentados en la nómina de patrocinadores levantada ante la fe notarial, y exceptúa de los requisitos mencionados en ambos artículos a los candidatos independientes “incluidos en una declaración de candidaturas de un pacto

electoral”. Otras disposiciones importantes relativas a los candidatos independientes son: “Las declaraciones de candidaturas independientes patrocinadas por personas afiliadas a partidos políticos no invalidarán la candidatura de que se trate, salvo que ellas representen más de 5% del total de patrocinantes” (art. 17, párrafo 3°); es objeto de impugnación el rechazo de las candidaturas independientes (art. 18).

*Colombia.* En el párrafo 3° del artículo 108 constitucional se establece como principio que: “En ningún caso podrá la ley [...] obligar la afiliación a ellos (partidos) para participar en las elecciones”, en tanto que el 5° resulta directamente pertinente a esta materia: “Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos. La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos”. Por lo que respecta al financiamiento de las campañas, el artículo 109 señala que los movimientos y grupos significativos gozarán de este derecho “siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley”. Los medios de comunicación social del Estado serán utilizados por todos los “candidatos debidamente inscritos” (art. 111).

La inscripción de dichas candidaturas será posible sólo si se cumple con el siguiente requisito:

Las asociaciones de todo orden, que por decisión de su Asamblea General resuelvan constituirse en movimientos u organismos sociales, y los grupos de ciudadanos equivalentes al menos a 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, también podrán postular candidatos. En ningún caso se exigirán más de cincuenta mil firmas para permitir la inscripción de un candidato (art. 9 de la ley de la materia).

Adicionalmente, se establece:

Los candidatos no inscritos por partidos o movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Congreso Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente a 1% del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña...

*Ecuador.* El artículo 37 constitucional disponía de manera expresa: “Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular. Para intervenir como candidato en toda elección popular [...] se requiere estar afiliado a un partido político”; sin embargo, en el artículo 98, segundo párrafo, fue establecida la regla contraria: “Podrán también presentarse como candidatos los ciudadanos no afiliados ni auspiciados por partidos políticos”. La reforma electoral de marzo de 2000 instrumentó la reforma constitucional, disponiendo que:

Para ser candidato a dignidad de elección popular, nacional, provincial o cantonal, sin estar afiliado o patrocinado por un partido político, y solicitar la correspondiente inscripción, se deberá presentar al Tribunal Electoral respectivo un respaldo de firmas equivalente a 5% de los electores empadronados, con excepción de los movimientos políticos independientes que hubieran alcanzado en las dos últimas elecciones pluripersonales el cociente electoral de 0.05% de los votos válidos, calculados de conformidad a lo establecido en el artículo 39, inciso segundo de la Ley de Partidos Políticos; organizaciones que participarán con la misma simbología y número asignado en el proceso electoral anterior.

La Ley de Partidos Políticos del mismo año, en su artículo 31, confirma que los ciudadanos podrán registrarse aun cuando no se encuentren afiliados ni auspiciados por los partidos.

*Honduras.* La Ley electoral de este país permite expresamente la postulación de candidaturas independientes, insistiendo que se trata de aquellas que “sean lanzadas sin vinculación alguna con los partidos políticos legalmente inscritos”; deben, sin embargo, cumplir, entre otras cosas, con la presentación de un programa de acción y las “nóminas de ciudadanos que representen por lo menos 2% de los electores inscritos en el Departamento cuando se trate de candidaturas para diputados, o de los electores inscritos en toda la República, cuando se trate de una candidatura a presidente y designados a la Presidencia...” (art. 49).

*Perú.* El artículo 35 constitucional postula como principio: “Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley”. Dentro de la legislación ordinaria, la Ley 26 452 modificó (art. 3°) el artículo 28

de la Ley 14 669, relativo a la presentación de candidaturas independientes al establecer que: “Las listas de candidatos que no sean patrocinados por un partido político, movimiento o alianza, deberán presentar para su inscripción una relación de adherentes, con indicación del número de la libreta electoral respectiva, que sean vecinos de la provincia en donde se postule, en número no menor a 4% del total de electores de la circunscripción provincial o distrital, según corresponda”.

*República Dominicana:* El texto legal de este país se ocupa del tema de las candidaturas independientes, pudiendo presentarse en el ámbito nacional, provincial y municipal por parte de “agrupaciones políticas accidentales en cada elección”. Tales agrupaciones deberán contar, al menos, con los siguientes porcentajes sobre el número de inscritos en el Registro Electoral: 20% si los inscritos en el distrito nacional o en un municipio es de 5 000 o menos; 15% para el caso de 5 001 a 20 000; 12% desde 20 001 hasta 60 000; y, finalmente, 7% cuando exceda de 60 000 (art. 76). Adicionalmente: “Para sustentar candidatura independiente para la presidencia de la República se requiere una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en toda la República, y un programa de gobierno definido para el periodo en que hayan de presentarse”; para diputados y senadores, el mismo programa, pero limitado a la demarcación territorial respectiva; igualmente para los municipios, *mutatis mutandis* (art. 77).

*Venezuela.* La ley señala que: “Las postulaciones de candidatos [...] sólo podrán ser efectuadas por los partidos políticos [...] y por los grupos de electores” (art. 130, Ley orgánica de sufragio). La constitución de un grupo de electores requiere un mínimo de cinco electores inscritos, “los cuales acompañarán las manifestaciones de voluntad de postular firmadas por un número [...] equivalente a cinco décimas de los electores de la circunscripción de que se trate”, siempre que dicho porcentaje se presente en cuando menos 16 entidades federales, si el grupo es nacional, o, “en tres cuartas partes de los municipios o de las parroquias, según el caso, de la entidad federal o del municipio correspondiente”, en cada uno con el mismo porcentaje (art. 132).

En el resto de América Latina la situación es la siguiente. En Argentina, el artículo 60 del Código electoral (Ley 19 945), prescribe que el registro de los candidatos será llevado a cabo por los partidos políticos ante los

jueces electorales. En Brasil, la fracción V, del párrafo 3º, artículo 14 constitucional, impone como condición para ser electo, estar afiliado a algún partido político. La Ley 1 536 de Costa Rica, en su artículo 5, dispone que los partidos políticos se responsabilizarán de las candidaturas propuestas para los cargos públicos electivos, y hace referencia continua a estas instituciones. El texto reformado de la Constitución política de la República de El Salvador en el año 2000 prescribe que los partidos “son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno” (art. 85), acorde con el artículo 196 de la legislación reglamentaria. De acuerdo con la legislación de Guatemala, los candidatos a elecciones nacionales deben ser postulados por los partidos políticos, pero los comités cívicos pueden presentarlos tratándose de las municipales.

En el caso de México, el artículo 35, fracción II, de la Constitución política señala como prerrogativa ciudadana el sufragio pasivo “teniendo las calidades que establezca la ley”, a la vez que indica que los partidos políticos tienen como fin posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público (art. 41, fracción I, 2º párrafo). En el plano legislativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el de recho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular” (art. 175, 1).<sup>2</sup> En Nicaragua, la ley se refiere continuamente a la presentación de los candidatos hecha por “los partidos políticos o alianzas electorales” (art. 77 y ss.). En Panamá, “los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a concejales y a representantes de corregimientos” (art. 3 y 194, Código electoral); pero: “Sólo pueden postular candidatos a presidente y vicepresidentes de la República y legisladores, los partidos políticos” (art. 193). Asimismo, el artículo 145 constitucional faculta a los partidos políticos, en determinados casos, a “revocar el mandato de los legisladores principales o suplentes que hayan postulado”.

La legislación paraguaya postula que los electores constituyen las autoridades electivas con la mediación de los partidos, movimientos políticos o alianzas (art. 1º). En Bolivia, la presentación de candidaturas corresponde a los partidos o a las alianzas; sin embargo, “las fuerzas vivas del país, con personalidad reconocida” pueden formar parte de esas coaliciones (art. 223

<sup>2</sup> El cuestionamiento sobre la inconstitucionalidad de las leyes secundarias (por restringir el derecho a ser votado, imponiendo como requisito la postulación del candidato por un partido político) ha sido llevado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), órgano que ha resuelto que no existe vulneración (TEPJF, 2002).

constitucional y 86 de la ley respectiva). Los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 7 812 de Uruguay, permitían la presentación de candidaturas por parte de los “partidos accidentales”, pero la Ley 17 113 ha derogado dichas disposiciones.

## 5. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS

El primer dato que debe destacarse es que son pocos los sistemas latinoamericanos que posibilitan el acceso de los candidatos independientes a los cargos electivos, lo cual se explica si se tiene presente que el proceso de consolidación de los regímenes democráticos en América Latina ha debido enfatizar necesariamente la exigencia de que la actividad política se desenvuelva institucionalmente, frente al peligro de retroceder a situaciones de oportunismo, caudillismo y otros factores sociales incompatibles con la democracia. En otras palabras, la opción preferente por los partidos políticos advertida en la región, encuentra una justificación histórica, pues dicha preferencia se ha ofrecido como respuesta a una problemática por todos conocida.

Sin embargo, también es necesario advertir que no carecen de razón quienes hacen ver que las normas generales a las que está sujeta la contienda electoral son obra del Poder Legislativo, significando con esto que la ocupación de los escaños parlamentarios está en manos de los partidos políticos. En palabras de un doctrinario contemporáneo:

Las injerencias estructurales del legislador reducen, más o menos insensiblemente, la igualdad de oportunidades reconocidas a los grupos-agentes fuera del ámbito de los partidos tradicionales frente a éstos y, consecuentemente, limitan la posibilidad de concurrir libre y efectivamente a la formación de la política nacional; condicionan las relaciones entre los mismos partidos tradicionales (al menos para interesarlos en la defensa de los mecanismos de soporte común), y concurren en la conformación de un sistema político... (Bartole, 2000: 716).

Podría decirse que los partidos no han quedado abandonados a sus propias fuerzas.

La polémica desatada en torno a la representatividad de los partidos ha dado ya, no obstante, sus primeros frutos, pues es cierto que la toma de conciencia respecto del problema, si no ha llegado a consolidar las candi-

daturas independientes como práctica común de los sistemas de la región, por lo menos ha propiciado soluciones intermedias:

es en este escenario, precisamente, en el que ha aparecido en los últimos tiempos una demanda más intensa de transparencia y participación, siendo las elecciones primarias el mecanismo de operativización de la misma. Por ellas se entiende el proceso de selección de candidatos a cargos de representación pública llevados a cabo de forma competitiva, libre, igual, secreta y directa por todos los miembros del partido (primarias cerradas) o incluso por todos los ciudadanos que así lo deseen (primarias abiertas) (Zovatto, 2001).

Además de esta solución, se ha aconsejado que los partidos enriquezcan

sus propuestas de candidaturas entre la sociedad civil independientemente de militancias políticas y sin candados, promoviendo que un porcentaje de sus candidatos a puestos de representación uninominales proviniera de una ciudadanía ajena a la vida partidaria interna, legitimando así la representación y fortaleciendo los enlaces ciudadanos que comuniquen de manera abierta y efectiva las aspiraciones sociales frente al poder establecido, usando como tránsito natural de acceso a la representación a los mismos partidos políticos (Garrido Ortigosa, 2001: 10).

El verdadero problema de la dogmática constitucional actual es reconstruir las condiciones para la consolidación de las instituciones estatales con independencia de los partidos, de los grupos de poder y de los movimientos informales y espontáneos. Como resulta obvio, en esta labor es indispensable que la *praxis* sea capaz de entablar un diálogo con los principios rectores del modelo democrático, teniendo presente que la contribución de cada uno de los países al sistema general no debe buscarse exclusivamente en los datos estadísticos, sino más bien en su capacidad para adecuar los aspectos estructurales y dogmáticos a la dinámica de la institución, ofreciendo de esta forma soluciones más acordes con la problemática planteada.