

211
28j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"ANALISIS DE LOS DERECHOS POLITICOS EN EL
ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO"**

TESIS PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

JOSE FRANCISCO DELGADO ESTEVEZ

DIRECTOR: LIC. RODOLFO TERRAZAS SALGADO

MEXICO

SEPTIEMBRE, 1986

SECRETARIA DE EDUCACION
EXAMENES PROFESIONALES

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

OF.SCA/275/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero JOSE FRANCISCO DELGADO ESTEVEZ inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ANALISIS DE LOS DERECHOS POLITICOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO" bajo la dirección del Licenciado Rodolfo Terrazas Salgado para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Terrazas Salgado en oficio de fecha 11 de julio y la Licenciada Claudia L. Ortega Medina mediante dictamen de fecha 24 de agosto ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado respectivamente la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABERA EL ESPIRITU"
Cd. Universitario D.F. agosto 29 de 1995.


DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

México, D.F., a 11 de julio de 1995.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL, GARANTIAS Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E

Sr. Director:

*Por medio de la presente me dirijo a usted para informarle que el pasante en Derecho **JOSE FRANCISCO DELGADO ESTEVEZ**, ha concluido la elaboración de la Tesis Profesional intitulada: "**ANALISIS DE LOS DERECHOS POLITICOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO**".*

*En opinión del suscrito, el compañero **DELGADO ESTEVEZ** presenta un trabajo que satisface los requisitos metodológicos y académicos necesarios para optar por el Título de Licenciado en Derecho, al haber abordado en cuatro interesantes capítulos, lo relativo a los derechos políticos desde una perspectiva histórica y doctrinaria, con especial referencia a su reconocimiento constitucional y a las formas específicas de protección jurídica.*

Por lo anterior, me permito someter a su docta opinión la monografía en comento, reiterándole las seguridades de mi más atenta consideración.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Lic. Rodolfo Terrazas Salgado
Profesor Titular por Oposición de
"Garantías Individuales y Sociales"



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.

P R E S E N T E.

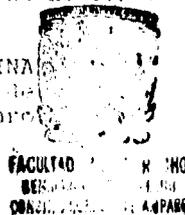
Distinguido Maestro:

Ha sido sometida a mi consideración la Tesis de Licenciatura intitulada "ANÁLISIS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO" elaborada por el alumno JOSE FRANCISCO DELGADO ESTEVEZ a fin de proceder a su revisión.

En razón de lo anterior y una vez realizada la revisión de dicha monografía, considero constituye una investigación seria que reúne los requisitos que establecen los artículos 13, 19, 20, 25 y 26 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria A.D.F., agosto 24 de 1995.

LIC. CLAUDIA LUCÍA ORTEGA MEDINA
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo



***Al Ser en el que soy
y en el que todas las cosas son.***

***A mi abuela y a mi madre.
Mujeres excepcionales de las que aprendí
el valor de la fortaleza y de la fe.
Muchas gracias por haber llenado
mi vida de amor.***

Mi más sincero agradecimiento al Lic. Rodolfo Terrazas por su paciencia y dedicación que hicieron posible la realización de este trabajo y al Dr. Eduardo Andrade por su apoyo y sus consejos, fundamentales para mi desarrollo profesional.

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO. SEMBLANZA HISTORICA DE LOS DERECHOS POLITICOS	
I. Consideraciones generales	3
II. Edad Antigua	6
A) Grecia	8
B) Roma	18
III. Edad Media	22
IV. Edad Moderna	28
A) La Revolución de Independencia de los Estados Unidos	46
B) La Revolución Francesa	49
V. Edad Contemporánea	50
A) Siglo XIX. Expansión de los derechos políticos	50
B) Los filósofos del siglo XIX	53
C) El siglo XX. La consolidación e internacionalización de los derechos políticos	56
VI. Los derechos políticos en las Constituciones de México	61
CAPITULO SEGUNDO. ENFOQUES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS POLITICOS	
I. Consideraciones generales	71
II. Los derechos políticos: ¿derechos humanos o garantías individuales?	73
III. Los derechos políticos como obligación ciudadana	98
IV. Derechos políticos y derechos electorales	104
V. Derechos políticos y derechos sociales	107
CAPITULO TERCERO. LOS DERECHOS POLITICOS EN PARTICULAR	
I. Sufragio activo	109
II. Sufragio pasivo	124
III. Asociación con fines políticos	135
IV. Organización y vigilancia de las elecciones	142

**CAPITULO CUARTO. FORMAS CONSTITUCIONALES DE PROTECCION
A LOS DERECHOS POLITICOS**

I. Consideraciones generales	148
II. Formas de protección a cargo del Poder Judicial de la Federación	149
A) Juicio de amparo	149
B) Investigación de las violaciones al voto público (artículo 97 constitucional)	159
III. Sistema de medios de impugnación ordinarios	162
A) Recursos administrativos	167
B) Recursos jurisdiccionales	168
IV. Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	171
V. Defensa ciudadana	177
VI. Intervención internacional	180
VII. Hacia la creación de un sistema constitucional de defensa de los derechos políticos	188
CONCLUSIONES	194
BIBLIOGRAFIA	202
REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIODICAS	205
DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS	205
LEGISLACION	205

INTRODUCCION

El objetivo general de este trabajo es obtener una visión de conjunto de los derechos políticos a la luz del Derecho Constitucional vigente. Pretendemos que esta visión no sólo sea descriptiva, sino también crítica y propositiva, señalando las posibles inconsistencias en el sistema jurídico relativo a estos derechos.

Para desarrollar esta tesis buscamos responder a cuatro preguntas básicas: ¿cuál ha sido la evolución de los derechos políticos?, ¿cuál es su naturaleza?, ¿cuáles son los derechos políticos y qué características tienen? y ¿cuáles son los medios constitucionales para su defensa?

La respuesta a la primera pregunta la desarrollamos en el primer capítulo, mediante una semblanza histórica de los derechos políticos. En este capítulo pretendemos equilibrar las principales manifestaciones teóricas con los sucesos que dieron espacio a estos derechos, con el fin de hallar las relaciones que hay entre unos y otros. Al final, realizamos una recopilación de las principales disposiciones constitucionales que en la historia de nuestro país han regido el ejercicio de los derechos políticos.

En el segundo capítulo tenemos como propósito desentrañar la naturaleza jurídica de los derechos políticos. Con tal fin, utilizamos un método comparativo, de tal suerte que relacionando el concepto de los derechos políticos con otros conceptos afines como los derechos humanos y las garantías individuales, hallemos la naturaleza propia de nuestro objeto de estudio. No dejamos de abordar el tema de la dualidad de los derechos políticos, caracterizados a la vez como derechos y obligaciones, y de desentrañar las relaciones que hay entre los derechos políticos y los derechos electorales y entre aquéllos y los derechos sociales.

En el tercer capítulo tenemos como objetivo explorar las principales características de cada uno de los derechos políticos en particular. Abordamos el sufragio activo, el sufragio pasivo, la asociación política y la organización y vigilancia electorales. En los casos que lo ameritan, mediante un análisis sistemático de las normas jurídicas, profundizamos sobre las incongruencias que consideramos que existen entre las distintas jerarquías de dichas normas, para

proponer posibles soluciones mediante reformas o interpretaciones adecuadas a tales preceptos.

Finalmente, en el cuarto capítulo realizamos también un análisis sistemático de las posibles formas de protección constitucional de los derechos políticos, con el fin de determinar su idoneidad y de sugerir, en su caso, los posibles cambios para hacer realidad esa protección.

En este trabajo partimos de la hipótesis general de que los derechos políticos consagrados en la Constitución no tienen un medio adecuado de protección en la propia Carta Magna, lo que permite su constante vulneración por todo tipo de autoridades, tanto legislativas, como administrativas y hasta jurisdiccionales. Ello nos pone frente a la necesidad de encontrar medios adecuados para su protección y defensa.

Las elecciones federales de 1994 fueron sin duda las más vigiladas de todas las que se han celebrado en la historia moderna de nuestro país. A ello contribuyó en buena medida la voluntad política de los contendientes y el entusiasmo de gran parte de la ciudadanía.

Sin embargo, creemos que existen serias imperfecciones en el sistema jurídico electoral que hunden sus raíces en la deficiencia en el conocimiento de los derechos políticos y en los medios para su defensa.

Esperamos que este trabajo contribuya a la mejor comprensión de estos derechos y permita reflexionar sobre las mejores formas de hacerlos efectivos.

Ciudad Universitaria, México, septiembre de 1995.

José Francisco Delgado Estévez

CAPITULO PRIMERO

SEMBLANZA HISTORICA DE LOS DERECHOS POLITICOS

I. Consideraciones generales

Dentro de la expresión "derechos políticos" se incluye tradicionalmente a los derechos al voto activo y al voto pasivo; aunque también podría incluirse dentro de esta categoría al derecho a asociarse con fines políticos, el derecho a participar en la organización y vigilancia de las elecciones y todo aquel derecho o prerrogativa que tenga o pudiera tener un contenido político.¹

Podemos adelantar que la existencia de los derechos políticos, por sus propias características, está íntimamente ligada a la de las repúblicas democráticas. Al respecto, el maestro Rodolfo Terrazas Salgado señala:

"[...] únicamente sobre las bases generales de un régimen Republicano, Democrático y Representativo, es viable disertar sobre la existencia y la naturaleza de los derechos políticos, éstos no tuvieron cabida en las antiguas monarquías europeas y orientales, donde el Rey era prácticamente un representante de origen divino al que por razones naturales había que obedecer y adorar hasta su muerte."²

Coincidimos con esta opinión; aunque debemos puntualizar que en la época en que vivimos, los derechos políticos también existen en regímenes no republicanos, como son las monarquías constitucionales europeas; igualmente, no nos parece indispensable que la democracia tenga que ser representativa para que en su seno se desarrollen los derechos políticos, pues también en las democracias no representativas o directas, estos derechos tienen lugar.

Empero, es posible ubicar a los derechos políticos en la democracia representativa, pues actualmente la democracia directa es un fenómeno muy

¹ Sobre la naturaleza de los derechos políticos y sobre los derechos políticos en particular se hacen exposiciones más amplias en los capítulos segundo y tercero de este trabajo.

² TERRAZAS SALGADO, RODOLFO. "Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos" en "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, pp. 503-504.

reducido, que "...según se tiene noticia hoy en día sólo subsiste en algunos cantones suizos."³

En esta semblanza histórica habremos de encontrar que también en las democracias directas o no representativas, como el caso de Atenas, existieron los derechos políticos.

Así pues, sería impensable hablar de derechos políticos en las monarquías absolutas del tipo que existieron en la Edad Antigua y en la propia Edad Media, en las que el poder divino y el poder terrenal por lo general se confundían.

Sin embargo, los regímenes en la edad antigua no fueron todos monarquías absolutas y en algunos casos se alcanzaron altos niveles de desarrollo político, como aconteció en algunas ciudades griegas durante ciertas etapas o en la República romana; o bien, podemos encontrar pensadores que abordaron temas relacionados con la participación política, constituyéndose así en precursores de los derechos políticos.

Aún en la misma Edad Media encontramos ciertos rasgos en las monarquías hereditarias que nos hacen pensar en antecedentes de derechos políticos. En esa época en algunos sitios se celebraban elecciones que, aunque restringidas, sancionaban la designación de los herederos al trono y de esa época también data la forma de elección del pontífice católico, que subsiste hasta nuestros días.

Tendrían que venir sucesos como la Revolución Francesa o la Revolución de Independencia de los Estados Unidos, para que los derechos políticos tomaran carta de naturaleza, aunque, como veremos, muy distintos en cuanto a su contenido y alcance de los que hoy conocemos como tales.

Para nuestro país, habremos de considerar fundamentalmente a los derechos políticos en los distintos documentos constitucionales, sin olvidar que en ellos han tenido clara influencia acontecimientos externos como los mencionados en el párrafo anterior.

³ *Ibidem*, p. 503.

La historia de nuestro país registra la existencia, por ejemplo, del voto censitario y de la restricción al voto de la mujer; en el primer caso durante buena parte del siglo XIX y en el segundo caso hasta mediados del presente siglo.

El alcance de este trabajo no nos permite detenernos para profundizar en todos los fascinantes sucesos que han tenido relación con los derechos políticos. Decidimos dividir nuestra exposición atendiendo a la división convencional de la historia: la Edad Antigua, de la invención de la escritura a la caída del imperio romano; la Edad Media, hasta la caída de Constantinopla; la Edad Moderna, hasta la Revolución Francesa y la Edad Contemporánea que comprende la época actual.⁴

De la Edad Antigua nos detendremos particularmente en Grecia y Roma, que, a nuestro juicio, constituyen las expresiones más acabadas de esta época en lo que a derechos políticos se refiere. En ese apartado expondremos las características de las principales instituciones políticas de esas civilizaciones, así como las principales doctrinas filosóficas de los grandes filósofos griegos —Sócrates, Platón y Aristóteles— respecto de las formas de gobierno y del ejercicio de los derechos políticos.

Respecto de la Edad Media, expondremos algunas de los conceptos que en esta época se virtieron respecto de los derechos políticos; deteniéndonos particularmente en la polémica sobre la supremacía del poder temporal y el poder papal, que dio elementos posteriores para la teorización sobre el origen de la soberanía y del ejercicio del poder político.

La Edad Moderna, época del apogeo del absolutismo, fue también la más productiva en cuanto a las doctrinas filosóficas que dieron sustento posterior a los derechos políticos. Al exponer esta etapa, trataremos de sintetizar el pensamiento de los principales escritores de los siglos XVI al XVIII respecto de los derechos políticos, para culminar con los hechos relativos a la Revolución Francesa y a la Revolución de Independencia de los Estados Unidos, movimientos que tuvieron como sustento las teorías liberales de la época y de los que resultó el

⁴ "GRAN ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CÍRCULO", Vol. 4, Plaza & Janes Editores, p. 1295.

reconocimiento de los derechos políticos en la forma que hasta hoy los conocemos.

De la Edad Contemporánea resaltaremos la forma en que los derechos políticos se han expandido, otorgándose en forma universal, y haremos una somera referencia a los principales sistemas políticos y doctrinas que afectaron la existencia de estos derechos en el siglo XX, para culminar con los principales documentos internacionales en los que, después de la segunda guerra mundial, se han reconocido a dichos derechos como universalmente válidos.

Para concluir este capítulo, realizaremos una sinopsis de las disposiciones constitucionales que en la historia del México Independiente han establecido y regulado los derechos políticos.

II. Edad Antigua

Se tienen noticias de que el Estado Egipcio surgió alrededor del año 5000 a.C., aunque la aparición centralizada de una autoridad puede situarse hacia el año 3100 a.C.⁵ El fin de este imperio se ubica en el año 525 a.C., cuando fue conquistado primero por el imperio persa y después por otros pueblos.⁶

Del Egipto antiguo prácticamente nada se puede rescatar como antecedente de los derechos políticos.

"Los egipcios hicieron del faraón una divinidad y toda su organización política fue autoritaria y despótica...se vivió una monarquía teocrática en la que el rey era considerado como un dios y la obediencia popular un deber religioso."⁷

Respecto de la región de Mesopotamia, ocupada inicialmente por los sumerios, los acadios y los amorreos y, posteriormente, entre los siglos XIII al VII

⁵ ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, *Teoría General del Estado*. Ed. Harla, México, 1987, p. 49.

⁶ SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Historia de las Instituciones Políticas*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 29.

⁷ *Ibidem*, p. 32.

a.C., por los imperios asirio, caldeo y babilónico, tampoco se tienen noticias de la existencia o ejercicio de derechos políticos. El Dr. Serra Rojas se refiere a estos pueblos en los siguientes términos:

"Imperaba un poder político teocrático; el dios protector gobernaba por medio de un rey, que acababa por divinizarse y quien actuaba como guía o pastor o patriarca, como se revela en el Código de Hammurabi, del siglo XVIII a.C., que son [sic] decisiones y providencias reales.

"La vida política estaba dominada por un férreo absolutismo, donde imperaban, además, la casta sacerdotal y la nobleza sobre los labradores, los artesanos y los esclavos. El pueblo pagaba enormes tributos y carecía de derechos..."⁸

El pueblo hebreo, por su parte, se diferenció de otros pueblos de la antigüedad por ser el primero en profesar una religión monoteísta, con su dios Yahveh como elemento de unidad nacional, quien fue venerado por todas las tribus de Israel.

Los hebreos antiguos vivieron, por lo que a formas de gobierno se refiere, fundamentalmente dos etapas: una que podemos denominar premonárquica, de jueces y profetas, y otra monárquica, dominada por los reyes. En la primera etapa que el Dr. Serra Rojas denomina "democracia patriarcal"⁹, el pueblo hebreo fue guiado por los profetas y por los jueces, quienes eran enviados por Yahveh para que lo representaran ante la nación y señalaran al pueblo sus faltas religiosas, hicieran justicia y librasen al pueblo de sus enemigos.¹⁰

El período de los jueces terminó hacia el siglo XI a.C., cuando todos los ancianos del pueblo de Israel pidieron a Samuel —el último de los jueces— que les constituyera un rey que los juzgara, como tenían las demás naciones.¹¹ A raíz

⁸ *Ibidem*, pp. 34-35.

⁹ *Ibidem*, p. 38.

¹⁰ Así se refiere en la tradición bíblica en el libro de Jueces, Cap. III, Vers. XVI al XVIII ("LA SANTA BIBLIA. ANTIGUO Y NUEVO TESTAMENTO". Editorial Publicaciones Españolas, Florida, Estados Unidos de América, 1980, p. 268)

¹¹ Primer Libro de Samuel, Cap. VIII, Vers. V (*Ibidem*, p. 302).

de esta petición fue escogido Saúl como el primer rey israelita y proclamado por el pueblo, siendo su primer acto público la lectura de las leyes del reino.¹²

Estos hechos ponen de manifiesto que a pesar de que la concepción judía del Estado era teocrática, estaba matizada por una cierta participación democrática. Los hebreos consideraban que la autoridad política era de origen divino y que todas las leyes se derivaban de la voluntad de Yahveh. A esta idea agregaron la del consentimiento popular, de tal forma que su pensamiento político se determinaba no sólo por la idea de pacto voluntario con Yahveh, "[...] sino por la influencia de la opinión del pueblo acerca de los reyes".¹³

En resumen, podemos decir que entre los pueblos antiguos hasta ahora mencionados los derechos políticos fueron rudimentarios o prácticamente desconocidos; las civilizaciones que evolucionaron de formas tribales a titubeantes estados nacionales no conocieron más formas de gobierno que la teocracia y las monarquías absolutas. Tendrían que venir las civilizaciones griega y romana para que las primeras formas democráticas bien definidas se manifestaran.

A) Grecia

Debemos tomar en consideración que lo que hoy denominamos como Grecia en la antigüedad nunca llegó a conformarse como un Estado de una gran extensión territorial. La ciudad-estado fue la unidad política griega básica, al punto que cada una de ellas sólo tenía dominio sobre la propia ciudad y algunos territorios circundantes, lo cual obedeció principalmente a la orografía de la región que mantenía aislados entre sí a los asentamientos humanos.

Al respecto, el Dr. Eduardo Andrade expresa que "Las ligas de ciudades griegas no formaron verdaderos Estados. Incluso la Liga de Delos, que llegó a ser completamente subyugada por Atenas, no alcanzó tal carácter. Se trataba de una

¹² Primer Libro de Samuel, Cap. X, Vers. XXIV y XXV (*Ibidem*, p. 304).

¹³ SERRA ROJAS, ANDRÉS, *op. cit.*, p. 38.

forma de imperialismo marítimo comercial pero no de un imperio propiamente integrado."¹⁴

Por su parte, Roberto Bonini, al desarrollar el concepto de *polis*, expresa que "[...] las ciudades griegas estuvieron ligadas desde la época más antigua por vínculos de carácter sagrado, en el sentido de que las *poleis* se reunían alrededor de un célebre santuario [...pero...] jamás lograron: [...] actuar en favor de una unificación política en Grecia."¹⁵

Lo reducido del territorio de las ciudades-estado importaba también una población reducida, lo cual permitió el ejercicio de lo que hoy denominamos democracia directa en algunas ciudades griegas;¹⁶ las más características fueron Esparta y Atenas; aunque en ellas también se dieron, cuando menos en germen, todas las formas de gobierno que conocemos hoy en día.

En Esparta la organización social estaba dividida en tres clases: los espartanos, los periecos y los ilotas. Los espartanos eran propiamente los ciudadanos, descendientes de las tribus nórdicas que se instalaron en el Peloponeso; los periecos eran probablemente los descendientes de los antiguos habitantes del territorio, que quedaron en posición subordinada a la llegada de las tribus nórdicas y los ilotas tenían la condición de siervos de la tierra.

Las instituciones políticas espartanas fueron la *gherousia*, la *Apella* y los *efori*. La *gherousia* estaba conformada por veintiocho miembros elegidos de por vida por la *Apella*, entre aquellos que habían cumplido los sesenta años; la *Apella* o Asamblea la conformaban todos los espartanos mayores de treinta años y los *efori* eran cinco funcionarios elegidos cada año por la Asamblea; también existieron dos reyes o *diarcos* que formaban parte de la *gherousia*, quienes, de alguna forma, representaban el residuo de antiguas monarquías.

¹⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Teoría General...", *op. cit.*, p. 56.

¹⁵ BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA (COMPILADORES), "Diccionario de Política". Siglo XXI Editores, México, 1982, Vol. 2, p. 1235.

¹⁶ Se calcula, por ejemplo, que la ciudad de Atenas podría haber tenido alrededor de trescientos mil habitantes divididos en tres clases sociales: Los esclavos, los extranjeros residentes o metecos y los ciudadanos o miembros de la *polis*. (SABINE, GEORGE H., "Historia de la Teoría Política", Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 15-16).

Las funciones de los órganos políticos espartanos variaron considerablemente de una época a otra, avanzando hacia una desconcentración de las funciones públicas, aunque Esparta siempre permaneció como la típica ciudad oligárquica en la que el poder se reservó a los ciudadanos mejor acomodados. Así, por ejemplo, el órgano más amplio, la *Apella*, tuvo poderes casi exclusivamente formales —con excepción de la elección de los *efori*— que consistían básicamente en aprobar o rechazar las propuestas que le presentaba la *gherousia*, sin tener posibilidades de debatir su contenido; mientras que ésta, además de presentar estas "iniciativas", contaba con amplios poderes para los negocios interiores y para las relaciones exteriores. Por su parte, los *efori*, representaron un órgano más cercano a la voluntad popular, debido a su elección periódica por la *Apella*, aunque no pocas veces se les atribuyó traición a sus orígenes populares y tendencia a un poder absoluto; sus funciones eran básicamente ejecutivas, aunque también vigilaban a la *gherousia* y presidían la *Apella*.¹⁷

A diferencia de Esparta, Atenas puede ser calificada como la ciudad democrática por excelencia. A pesar de ello, esta ciudad también conoció la división en clases; en las épocas más antiguas, en la cima de la escala social se encontraban los *eupátridas*, nobles descendientes de las antiguas familias propietarias de tierras; le seguían los agricultores a quienes no se les reconocía rango de nobleza, los *demiurgos* o trabajadores de artesanías y el comercio y una especie de jornaleros agrícolas que trabajaban las tierras para los nobles a cambio de una parte de la cosecha; en el último escalón, estaban los esclavos, carentes de derechos. Esta división social incluso llegó a formalizarse cuando Solón, hacia los años 594-593 a. C., dividió a los grupos de ciudadanos existentes en cuatro categorías: los *pentakosiomedimnos*, los *hippeis*, los *zeugittas*, y los *thetes*; división que es relevante para nuestro trabajo, pues "...el electorado pasivo se atribuyó exclusivamente a las tres primeras clases (y para ciertas magistraturas

¹⁷ Sobre las instituciones políticas espartanas y su funcionamiento, consúltese ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, "Teoría General...", *op. cit.*, pp. 60-61 y BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA (COMPILADORES), *op. cit.*, pp. 1235-1236.

sólo a la primera y a la segunda clases) y el electorado activo a todos los ciudadanos indistintamente..."¹⁸.

De esta época también datan las principales instituciones políticas atenienses. La principal de ellas fue la Asamblea o *Ecclesia* en la que participaban todos los ciudadanos atenienses (varones mayores de veinte años); aunque se estima que el ausentismo era elevado pues la mayoría preferían atender sus asuntos personales que discutir los asuntos colectivos.¹⁹ Sus funciones podían ser tanto judiciales como administrativas o legislativas, de tal forma que podía decretar el ostracismo y a la vez resolver los asuntos que el Consejo le presentaba en el orden del día entre los cuales podía incluirse la expedición de una ley o de un decreto.

Después de la Asamblea, el órgano público de mayor relevancia en Atenas fue el *Consejo de los 500* (inicialmente *Consejo de los 400*) que se conformaba por cincuenta representantes de cada una de las diez tribus en que se dividía la sociedad ateniense. En virtud de la dificultad de que sesionaran todos sus miembros, cada décima parte del año los miembros de una de las tribus se encargaban del trabajo del Consejo, concurriendo además un representante de cada una de las nueve tribus restantes. A cargo del Consejo estaba la importantísima función de elaborar la *probuleumata* u orden del día de los asuntos que consideraba debían ser sometidos a la Asamblea y de proponer las resoluciones correspondientes. El Consejo también era el órgano ejecutivo central del gobierno, atendía los asuntos de las embajadas extranjeras y podía encarcelar a los ciudadanos, condenándolos a muerte o entregándolos a los tribunales; tenía, asimismo, control absoluto sobre la hacienda, la administración de la propiedad pública y los impuestos y sobre la flota y sus arsenales.²⁰

¹⁸ BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA (COMPILADORES), *op. cit.*, p. 1237.

¹⁹ Tan es así, que se exigía un *quorum* especial en algunos casos relevantes, como cuando se decretaba el ostracismo en perjuicio de algún ciudadano, para lo cual se requería la asistencia de cuando menos seis mil ciudadanos, cifra que se antoja bastante reducida si se toma en cuenta que en Atenas había una población de alrededor de 300,000 habitantes (ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, "Teoría General...", *op. cit.*, pp. 68-69.).

²⁰ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 19.

Otro cuerpo público de relevancia fue el de los tribunales, que tenían como función básica decidir sobre cuestiones judiciales particulares, tanto civiles como criminales. Sus miembros eran nombrados por los *demoi*,²¹ de tal forma que cada año se designaba por sorteo una lista de seis mil ciudadanos de entre los mayores de treinta años. Pero, además de sus funciones ordinarias, los tribunales tenían control sobre los magistrados aún antes de que comenzaran sus funciones, pues podían examinarlos para calificar sus aptitudes; asimismo, podían realizar una revisión de todos los actos de los magistrados cuando hubieran concluido su gestión, lo cual incluía la revisión de las cuentas y del manejo del dinero público que hubieran tenido bajo su cargo. Los tribunales también podían decidir sobre una acción denominada *paranomia*, por medio de la cual se acusaba a la persona que proponía un decreto contrario a las leyes; el ejercicio de esta ley podía suspender la entrada en vigor del decreto hasta que el tribunal decidiera si se ajustaba o no a las leyes.²²

Al lado de los cuerpos colegiados existieron funcionarios denominados *Arcontes*, quienes "...eran —toda proporción guardada— una suerte de *ministros* con determinadas funciones asignadas a cada uno de ellos."²³ Sin embargo, realmente el poder ejecutivo de Atenas fue ejercido por los jefes militares.

Otro cuerpo público, cuya importancia fue decayendo con el transcurso del tiempo, fue el Consejo del Aerópago²⁴, que se conformaba con personas de gran respetabilidad en la comunidad y con quienes habían desempeñado el cargo de *Arcontes*. Este órgano paulatinamente perdió relevancia frente al Consejo de los

²¹ Los *demoi* eran las unidades del gobierno local que a su vez formaban cada uno de los tres *trittyes* o distritos en que a su vez se dividía cada una de las diez tribus que constituían el pueblo ateniense. De alguna manera son comparables a lo que hoy denominaríamos barrios (BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA (COMPILADORES), *op. cit.*, p. 1238.).

²² George H. Sabine (*op. cit.*, p. 20) señala que incluso las propias leyes podían ser juzgadas por los tribunales, alegando para ello que eran contrarias a la norma fundamental.

²³ ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, "*Teoría General...*", *op. cit.*, Págs 70-71.

²⁴ Algunos autores lo mencionan como Consejo del Aerópago (SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 20).

500, de tal forma que hacia 461 a.C. Efialtes le reservó únicamente la facultad de conocer de los homicidios premeditados.²⁵

Es importante resaltar dos aspectos de las formas de gobierno griegas —en particular de la ateniense—; el primero, es que los griegos fueron los primeros en concebir las funciones públicas como instituciones. De esta manera, los individuos que ocupaban las magistraturas pasaban a segundo plano. Esto constituye una inversión de los términos tradicionales, los cargos y dignidades no son atribuidos al individuo, como en las monarquías, sino que es el individuo el que desempeña las funciones públicas. El gobernante ya no es dios ni tampoco escogido por la voluntad divina, el gobernante es elegido por la voluntad de sus conciudadanos.

La segunda característica importante es que los griegos nunca concibieron sus derechos políticos como derechos privados surgidos de su condición de ciudadanos y ejercitables ante el Estado. Más bien, idealizaban a la *polis* como una "...comunidad en la que sus miembros habían de llevar una vida en común armónica, en la que había que permitir tomar parte activa a tantos ciudadanos como fuera posible, sin discriminaciones basadas en el rango o la riqueza...";²⁶ en teoría, no importaba quién ocupaba los cargos públicos, sino que cada hombre encontrara su lugar y su función dentro de la vida de la *polis*. Esta característica distingue nítidamente la democracia griega de las democracias modernas; en la actualidad, buscamos un equilibrio entre dos fuerzas opuestas: poder suficiente para que el Estado sea eficaz y libertad suficiente para que el ciudadano pueda actuar; entre los griegos no hubo tal diferenciación: los ciudadanos realizaban las funciones públicas como algo natural, en una inusitada fusión ciudadano-estado; los griegos no tenían derechos frente al Estado porque, valga la expresión, ellos mismos eran el Estado. Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa señala:

"Su esfera jurídica [del individuo] estaba integrada casi exclusivamente por derechos políticos y civiles, en cuanto que intervenía directamente en la constitución y funcionamiento de los órganos del Estado y en cuanto que tenía una situación protegida por el derecho en las relaciones con sus

²⁵ BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA (COMPILADORES), *op. cit.*, p. 1238.

²⁶ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 23.

semejantes, más no gozaba de ninguna prerrogativa frente al poder público."²⁷

"[...] el individuo como gobernado no era titular de ningún derecho [...] Sólo valía o tenía alguna significación en la medida en que, como ciudadano, intervenía en la actividad estatal como miembro de los diferentes órganos de gobierno, tales como las asambleas o los tribunales. En Atenas, el pueblo (demos) lo era todo. A él incumbía la elaboración de leyes y la administración de justicia [...]"²⁸

Sin embargo, debemos señalar que las aspiraciones democráticas nunca tuvieron plena satisfacción. La realidad era que el ciudadano griego común pocas veces participaba en la vida pública; tan es así que hubo que especificar un *quorum* para que fueran válidas algunas decisiones de la Asamblea y se llegó al extremo de que la *mistoforia* o indemnización que se pagaba a algunos funcionarios públicos, con el fin de permitir a los menos ricos la participación en el gobierno, paulatinamente se fue extendiendo hasta convertirse en un pago que se daba también a los asistentes a la Asamblea para estimular su participación.

Los griegos tampoco fueron ajenos a algunos problemas de las democracias que subsisten hasta nuestros días. Según George H. Sabine, Platón señalaba como defecto de todos los gobiernos, incluidos los democráticos, "[...] la extrema violencia y egoísmo de las luchas de partido que podía hacer que una facción prefiriese su ventaja a la del estado [... y...] la ignorancia e incompetencia de los políticos, que es la maldición especial de las democracias [...]. La incompetencia y el espíritu de facción son dos males políticos fundamentales y todo plan encaminado a perfeccionar la ciudad-estado tiene que enfrentarse con ellos."²⁹

También es de distinguirse que en la Grecia antigua no hubo una relación directa entre el pensamiento político y las instituciones políticas; éstas surgieron de manera espontánea. Hacia el siglo V a. C., época en la que podemos fijar el apogeo político y militar de Atenas bajo la dirección de Pericles, los famosos

²⁷ BURGOA, IGNACIO, "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa, S.A., México. 1982, p. 62.

²⁸ *Ibidem*, p. 65.

²⁹ *Op. cit.*, pp. 44-45.

filósofos griegos aún no se manifestaban. Fue cien años después cuando Sócrates, Platón y Aristóteles hicieron su aparición.

Debido a que Sócrates no dejó nada escrito, es difícil pensar en que hubiera llegado a conclusiones firmes en materia política. Sin embargo, es posible entresacar algunas de sus ideas de los escritos de Platón y de Jenofonte. En palabras del Dr. Serra Rojas, puede decirse que Sócrates consideraba que se requería:

"Una participación activa de cada uno en la vida política. El estado ideal estaba determinado por una pequeña comunidad de sus integrantes estrechamente unidos, en la que se conocieran mutuamente todos los ciudadanos y pudieran celebrar sus asambleas en la plaza pública."³⁰

"[Sócrates] atacaba la democracia triunfante de su tiempo por su teoría de la igualdad humana y por la elección de los funcionarios por medio de la suerte y anhelaba que el Estado fuese regido por una aristocracia de la inteligencia, [...]"³¹

Platón por su parte, consideraba que el individuo no era titular de derechos en cuanto tal, sino que únicamente participaba del estado formando parte de él y su libertad le estaba dada para lograr la práctica de su vocación:

"[...] lo que el individuo posee es, en primer término y de modo principal, un *status* dentro del cual tiene el privilegio de actuar, y la libertad que el estado le asegura no es tanto para el ejercicio de su libre voluntad como para la práctica de su vocación."³²

Para Platón el fin del estado era lograr la justicia, manifestada como la posibilidad de cada individuo de encontrar su "justo lugar en la sociedad", de ahí que considerara a la justicia como el principal vínculo que mantiene unida a una sociedad. Para él la justicia "[...] es tanto una virtud pública como privada, ya que por medio de ella se conserva el máximo bien tanto del estado como de sus miembros."³³

³⁰ *Op. cit.*, p. 56.

³¹ *Ibidem*, p. 56.

³² SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 47.

³³ *Ibidem*, p. 51.

Platón reservó un lugar especial a la educación en su teoría política; la consideraba "[...] el medio positivo gracias al cual puede el gobernante modelar la naturaleza humana en la dirección conveniente para producir un estado armónico [...]";³⁴ y en oposición a la tradición de su época, fue el primero en manifestar la igualdad de los sexos en cuanto a derechos políticos:

"Como Platón creía que las capacidades naturales de niños y niñas no eran de diferente especie, concluyó lógicamente que ambos sexos debían recibir el mismo tipo de instrucción y que las mujeres debían poder desempeñar los mismos cargos que los hombres."³⁵

En relación con el papel del Derecho, Platón tuvo dos etapas fundamentales: Inicialmente, en *La República*, en donde planteó el gobierno a cargo de un rey-filósofo, excluyó al Derecho porque consideraba que sujetar al gobernante a la norma jurídica era tanto como obligarlo a renunciar a sus conocimientos:

"En el estado ideal, el gobernante no necesita el consentimiento de los súbditos, ya que la libertad del súbdito con arreglo a las costumbres y a las normas jurídicas no puede hacer sino poner obstáculos a la libre creación del gobernante que conoce su arte."³⁶

En este sentido el Estado ideal platónico se oponía a la concepción de la ciudad-estado que implicaba la libertad del ciudadano y que cada hombre fuera copartícipe de los deberes y prerrogativas del gobierno.

Sin embargo, en *Las Leyes*, obra escrita con posterioridad, Platón dió un giro a su concepción bosquejando un Estado en el que la ley es suprema y tanto el gobernante como el súbdito están sometidos a ella. De cualquier forma, en la concepción platónica el gobierno "sometido a la ley" siempre fue inferior al Estado ideal, porque "...ninguna norma jurídica es más poderosa que el conocimiento."³⁷

³⁴ *Ibidem*, p. 55.

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Ibidem*, p. 64.

³⁷ Sobre el lugar que Platón atribuye al Derecho en su teoría política consúltese SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 57-62.

Otro aspecto interesante de la teoría platónica es que el consentimiento del pueblo no era determinante para legitimar la acción del gobernante; la aceptación de éste dependía de que poseyera o no el arte de "la política". Para Platón un tirano lo era porque se imponía por la fuerza a sus súbditos, mientras que el rey gobernaba porque tenía el arte de hacer que su gobierno se aceptara voluntariamente.³⁸

A Platón se debe el primer intento de clasificación de las formas de gobierno, que después sería perfeccionado por Aristóteles. Para Platón, el estado ideal era la monarquía pura encabezada por el filósofo-rey, mientras que los estados reales podían tener formas jurídicas o antijurídicas; cuando era el gobierno de uno solo, la forma jurídica era la monarquía y la antijurídica era la tiranía; cuando era de unos cuantos, resultaban la aristocracia y la oligarquía, respectivamente; y reconoció dos tipos de democracia, una moderada y otra exagerada, considerando a la democracia como el mejor de los estados no sometidos a la ley, aunque el peor de los sometidos a ella.³⁹

A pesar de su aparente rechazo por la democracia, Platón no despreció el valor intrínseco de ésta y en *Las Leyes* trató de combinar el principio monárquico de la sabiduría con el principio democrático de la libertad en una forma mixta de gobierno:

" [...] el principio sobre el cual debe formarse un buen estado [consiste en que] si no es una monarquía, tiene que contener al menos el principio de la monarquía, el principio de un gobierno sabio y vigoroso, sometido a la ley. Pero igualmente, si no constituye una democracia, tiene que contener el principio democrático, el principio de libertad y de la participación de las masas en el poder, sometido, naturalmente, a la ley."⁴⁰

Aristóteles por su parte, dio vida a la clasificación más conocida de las formas de gobierno "...entrecruzando los seis términos usados por Platón, con la distinción del gobierno ejercido en beneficio de todos frente al despótico; así obtiene el primer grupo de tres formas puras de gobierno —monarquía,

³⁸ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 64.

³⁹ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 67-68.

aristocracia y democracia— y un segundo grupo de formas impuras —tiranía, oligarquía y demagogia. La diferencia con la teoría platónica estriba en que Aristóteles funda las formas puras de gobierno en el sometimiento a la ley.⁴¹ Según nos dice George H. Sabine, para Aristóteles:

"La ley debe ser suprema, ya que su autoridad impersonal está menos sujeta a la pasión de lo que pueden pretender estarlo los hombres. [...] Pero [...] la legalidad no es sino una relativa garantía de bondad, mejor que la fuerza o el poder personal, pero muy posiblemente mala. Un estado bueno tiene que ser gobernado con arreglo a derecho, pero esto no es lo mismo que decir que todo estado gobernado con arreglo a derecho sea bueno."⁴²

Sin embargo, la marca distintiva del buen gobierno es la supremacía de la norma jurídica. Por muy sabio que sea un gobernante, nunca podrá prescindir de la ley, ya que ésta tiene una calidad impersonal que nadie puede alcanzar. El gobierno con arreglo a la ley tiene tres características: se ejerce en interés público o general, se realiza mediante regulaciones generales y en él los súbditos obedecen voluntariamente, no por la fuerza.⁴³

Como puede observarse, la teoría aristotélica da un paso adelante constituyéndose en el primer antecedente firme del Estado de Derecho, al desechar la subjetividad del "gobierno de los sabios", para depositarlo en un ente abstracto: la ley. En lo subsecuente, el principal problema será definir los mecanismos que habrán de seguirse para que la ley sea formalmente válida; en ello los derechos políticos, considerados como medio para constituir los órganos formales de expedición de leyes, jugarán un papel preponderante.

B) Roma

La historia romana, según nos señala el Dr. Andrés Serra Rojas, "[...] se divide en tres partes: 1) La monarquía, en donde el pueblo romano se organiza. 2)

⁴¹ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁴² *Ibidem*, p. 86.

⁴³ *Ibidem*, pp. 79-80.

La república; empieza Roma a extender su dominio, desde el norte de Libia hasta Egipto. 3) El imperio que comprende hasta el siglo V de la era cristiana."⁴⁴

En relación con los derechos políticos en Roma, el Dr. Ignacio Burgoa nos refiere lo siguiente:

"Análogamente a lo que sucedía en Grecia, el romano, el *homo liber*, disfrutaba también del derecho de votar y ser votado, de la facultad de intervenir en la vida pública, integrando los órganos de autoridad y teniendo injerencia en su funcionamiento."⁴⁵

Sin embargo, esta aparente civilidad fue el resultado de una evolución que se prolongó durante varios siglos. En un principio, únicamente la clase de los patricios disfrutaba en plenitud de los derechos políticos:

"Durante la época de los reyes, la población de los hombres libres se dividía en dos primordiales clases sociales: la de los *patricios* y la de los *plebeyos*. Aquéllos gozaban en plenitud de su libertad civil y política; éstos, en cambio, estaban privados del disfrute de la segunda. Las funciones del Estado romano se depositaron (exclusivamente) durante el período de los reyes en tres cuerpos políticos que eran el *pueblo*, constituido exclusivamente por los patricios, el *senado*, que era un órgano aristocrático y el *rey*."⁴⁶

"La ciudadanía en Roma estaba constituida exclusivamente por los patricios [...] En situación de inferioridad se encontraban numerosos sectores humanos integrados por los vencidos, los extranjeros, los libertos y los clientes de familias patricias distinguidas. Todos ellos eran la plebe (*plebs*) y sus individuos estaban proscritos de los derechos civiles y políticos, [...]."⁴⁷

Con el advenimiento de la República, los plebeyos fueron conquistando paulatinamente diversos derechos y prerrogativas, hasta quedar, prácticamente en un plano de igualdad jurídica con los patricios:

"En la República romana, los plebeyos lograron mejorar su situación política dentro del Estado, conquistando ciertos derechos y prerrogativas que antes estaban reservadas a los patricios. De esta manera, la plebe ya pudo

⁴⁴ *Op. cit.*, p. 69.

⁴⁵ "Las Garantías...", *op. cit.*, p. 68.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 69.

⁴⁷ *Idem*.

participar en las funciones gubernativas, puesto que podía concurrir a las asambleas populares y oponerse a las leyes que afectaran sus intereses a través de un funcionario denominado *tribunis plebis*.⁴⁸

Las principales instituciones políticas romanas durante la época de la República fueron el Consulado, las Asambleas o Comicios, las Magistraturas, los Tribunales y el Senado.⁴⁹

En el Consulado residía el poder ejecutivo; su ejercicio se depositaba en dos funcionarios a quienes se denominaba *cónsules*, quienes duraban en su cargo un año y actuaban de manera colegiada. Su elección recaía en los comicios centuriales con la ratificación del Senado.

Las Asambleas o Comicios eran de tres tipos: la *Comicia curiata*, la *Comicia centuriata* y la *Concilia Plebis*. La primera era la Asamblea de las Curias, que al parecer eran antiguas divisiones territoriales ligadas a funciones religiosas; la influencia de esta Asamblea se fue reduciendo hasta volverse un cuerpo meramente formal.

La *Comicia centuriata* se integraba con representantes de las *centurias*; éstas eran unidades variables, derivadas de la división de la población en cinco clases. A la primera pertenecían los hombres más adinerados y comprendía 18 *centurias* atribuidas a los caballeros, miembros de la nobleza tradicional, y 80 más, divididas en 40 de los jóvenes y 40 de los viejos. La segunda, tercera y cuarta clases contaban cada una con 20 *centurias* y la quinta con treinta. Además había dos *centurias* de obreros y artesanos y dos más de los músicos, artistas y personas dedicadas al entretenimiento público. La votación en la *Comicia centuriata*, no era individual, por lo que a la primera clase correspondía la mayor influencia, pues contaba con noventa y ocho de los ciento noventa y tres votos.

"[...] Por lo general bastaba con que las clases superiores se pusieran de acuerdo para que se pudiera tomar una decisión. Si había diferencias entre las noventa y ocho centurias de la clase alta, se recurría a la inmediata inferior y normalmente ahí se formaba una mayoría. De la tercera clase

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 69-70.

⁴⁹ Los datos relativos a las instituciones políticas romanas se han obtenido de la obra de ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, "Teoría General...", *op. cit.*, pp. 77-83.

hacia abajo se tomaban los impuestos y la gente para la guerra, pero su opinión no se estimaba en gran cosa. La decisión correspondía básicamente a las clases altas, [...]."⁵⁰

La *concilia plebis* se integraba exclusivamente por plebeyos y su organización se basaba en la pertenencia a las diversas demarcaciones territoriales. Estas eran cuatro tribus urbanas y treinta y una rústicas y la forma de votación, al igual que los *comicia centuriata* no era individual, sino por unidad. A la *concilia plebis* correspondían funciones de carácter electoral, legislativo y judicial: elegía a los Tribunos, expedía leyes de carácter general, que en un principio sólo valían para los propios plebeyos y conocía de algunos conflictos de carácter económico.

Las Magistraturas eran los cargos directivos. Los Magistrados de mayor rango eran los Cónsules, sobre quienes ya hicimos algunos comentarios. Además existieron otros funcionarios llamados *cuestores* con atribuciones de tipo financiero. Después aparecieron los *pretores* que resolvían litigios y los *ediles curules* que realizaban funciones relativas a los servicios de la ciudad. También existió la *dictadura* que "[...] era una magistratura extraordinaria con duración máxima de seis meses [...]. El *dictador* sustituía el poder de los cónsules, generalmente durante una campaña militar. [...]"⁵¹

Los Tribunos eran dirigentes plebeyos electos por los *concilia plebis*, cuya principal función consistía en proteger a los plebeyos de los abusos de los cónsules. Esta institución fue perdiendo fuerza a medida que los plebeyos lograron integrarse en las instituciones políticas con los patricios.

El *Senado* era el cuerpo que concentraba los más altos poderes, aunque su importancia fue decayendo hasta ser, en la época imperial, un ente totalmente sumiso al emperador.

"[El Senado] atendía los asuntos generales de la república, [...] decidía sobre los mandos de las expediciones militares y manejaba el presupuesto del Estado. [...]"

⁵⁰ ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO, "Teoría General...", op. cit., p. 78.

⁵¹ *Ibidem*, p. 82.

" [...] tenía facultades para ratificar o, en consecuencia, vetar las leyes surgidas de la *comicia centuriata* o los *plebiscitos* [...]. Confirmaba la elección de los cónsules y demás magistrados. [...]"⁵²

De lo expuesto observamos que Roma, aún en los tiempos republicanos, nunca fue una democracia, sino una oligarquía. Por un lado, siempre estuvo presente la añeja división entre patricios y plebeyos y por otro el esquema de participación política privilegiaba a los grupos económicamente poderosos; ello además de la gran cantidad de esclavos que no tenían ningún derecho y de las mujeres que tenían un *status* jurídico similar al de los menores de edad. Sin embargo, es muy importante destacar que a pesar de las hondas desigualdades, Roma fue una sociedad más abierta que sus contemporáneas y, cuando menos para el mundo occidental, ha sido fundamental su gran legado jurídico.

III. Edad Media

Es común suponer que no pueden encontrarse antecedentes de los derechos políticos durante la Edad Media, debido a que en esta época predominó la forma monárquica de gobierno y a que el pensamiento de carácter religioso impregnó todas las esferas de la vida medieval. Al respecto, el Dr. Ignacio Burgoa expresa lo siguiente:

"Realmente, el pensamiento jurídico-político medieval, en términos generales, se desarrolló en torno a cuestiones y problemas de carácter religioso y teológico, con el propósito primordial de explicar y justificar, [...] la supremacía del papado o de los reyes. A esta fundamental preocupación se debió que no se hubiese planteado ni definido la situación del gobernado frente al gobernante ni se haya intentado crear o reconocer los derechos del hombre [...], ya que éstos, generalmente, descansaban sobre la concepción de que el poder público, ejercido en el orden temporal por los monarcas y en el espiritual por la Iglesia, emanaba de Dios y de que las autoridades que lo detentaban eran sus representantes en la Tierra."⁵³

Efectivamente, durante la Edad Media la principal preocupación de los pensadores de la época, dependiendo de la postura adoptada, fue defender la

⁵² *Ibidem*, p. 83.

⁵³ "Las garantías...", *op. cit.*, p. 75.

supremacía de uno u otro poder e, igualmente, defender la idea de que el poder público emanaba de Dios. Sin embargo, a pesar del aparente adormecimiento de los derechos políticos, durante la Edad Media contamos con numerosos antecedentes de ellos.

En primer término, debemos aclarar que el poder de los reyes medievales nunca se fundamentó únicamente en la voluntad de Dios, sino que su origen era tripartita, porque además lo recibían por herencia y por elección.

"[...] Así pues, en la primera parte de la Edad Media, se combinaban tres clases de títulos al poder regio: el rey heredaba su trono, era elegido por el pueblo y gobernaba, desde luego, por la gracia de Dios. A medida que las prácticas constitucionales fueron haciéndose más regulares y más claramente definidas, se distinguió con mayor claridad entre elección y derecho hereditario. Las dos monarquías medievales más características, el imperio y el papado, pasaron a ser definitivamente electivas, [...]."⁵⁴

Un ejemplo de este fenómeno lo tenemos en la sucesión de Luis el Piadoso en el año 817, quien al proveer sobre la sucesión de sus hijos expresó lo siguiente:

" [...] por la voluntad de Dios Todopoderoso, como creemos, que *nuestros votos y los de todo nuestro pueblo* concurrían en la elección de nuestro bien amado primogénito Lotario. Manifiesta tal divina ordenación, Nos y todo nuestro pueblo hemos querido que sea solemnemente coronado con la diadema imperial y hecho por voto común nuestro consorte y sucesor en el imperio si Dios lo quiere así."⁵⁵

Otro aspecto importante durante la Edad Media lo constituía la expedición de las normas jurídicas. El derecho no se concebía como la voluntad absoluta del rey, sino que éste lo expedía en nombre de todo el pueblo y su validez estaba apoyada, aunque fuera de manera indirecta, en la voluntad de éste.

"[...] el rey u otra autoridad adecuada puede expresar el descubrimiento de una 'ley' (*statute*) o una *assisa* para que pueda ser conocido y generalmente seguido [...]. Tal declaración del derecho se hacía naturalmente en nombre

⁵⁴ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 162-163.

⁵⁵ "M. G. H., *Leges*", sec. II, vol. I, no. 136, citado por SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 163 (las *versalitas* son nuestras).

de todo el pueblo, o al menos en nombre de alguien a quien se consideraba competente para hablar en nombre de todo el pueblo."⁵⁶

"[...] la valdez de la ley era, en último término, divina, pero la enunciaba el rey con el respaldo del consentimiento del pueblo expresado por intermedio de los magnates del reino."⁵⁷

A pesar de que en el espíritu medieval persistió la idea de que los monarcas eran también electos por el pueblo, no fue sino hasta el siglo XI cuando el papado estableció el primer proceso ordenado de elección del pontífice por el clero. En cuanto al imperio, la práctica de las elecciones cristalizó hasta el año 1365, con la Bula de Oro de Carlos IV que otorgó al imperio un documento constitucional en el que se fijó el número de los electores y se estableció la decisión por voto de la mayoría.⁵⁸

Estos antecedentes nos permiten entrever que durante la Edad Media no se estableció forma alguna de absolutismo, característica desarrollada en los estados modernos. "El rey medieval tenía que actuar a través de su consejo, y la corte o alguna de sus ramas conservó algunos vestigios de su derecho feudal a ser consultada. De aquí podían surgir ideas constitucionales tales como la representación, [...]"⁵⁹

Por su parte, los autores de la época contribuyeron a mantener viva la idea de la voluntad popular como sustento de la autoridad pública.

Manegold de Lautenbach (siglo XI), delineó una teoría similar a la contractualista para caracterizar la relación entre el rey y su pueblo:

"Nadie puede hacerse emperador o rey por sí mismo; un pueblo pone sobre sí a un hombre con el fin de que gobierne y rija por razón del justo imperio, [...]. Si ese hombre infringe el pacto con arreglo al cual fue escogido, [...] la consideración de la justa razón dispensa al pueblo de su sujeción, en

⁵⁶ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 158.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 163.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 163-164.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 171.

especial cuando aquél ha sido el primero en romper la fe recíproca que le unía con el pueblo."⁶⁰

Juan de Salisbury, autor inglés del siglo XII, tuvo como idea esencial que la autoridad pública actúa para el bien general y que está moralmente justificada por el hecho de ser legítima. En su concepción "[...] la ley constituye un vínculo omnipotente en todas las relaciones humanas, incluso la que existe entre el gobernante y los gobernados. En consecuencia, es obligatoria tanto para el rey como para el súbdito."⁶¹

Juan de Salisbury no se apartó de la concepción medieval de que el rey gobernaba "por la gracia de Dios", pero, igualmente, sostuvo la supremacía de la misma ley sobre el rey y todos sus súbditos. En ese sentido, puede sostenerse que para él, el rey era un súbdito más de la ley, aún cuando fuera éste quien la produjera.

Santo Tomás de Aquino (siglo XIII), sin lugar a dudas el filósofo más importante de la época medieval, hizo importantes contribuciones respecto del origen de la ley. Diferenció la ley divina, a la cual caracterizó como una revelación, de la ley natural, surgida de la razón natural. Al estudiar la finalidad moral del gobierno político concluyó que toda autoridad debe estar limitada y ejercerse de acuerdo con la ley (divina y natural) y de aquí derivó que la resistencia justificada de un pueblo en contra de la tiranía era un acto público moralmente válido.

"Al estudiar la tiranía (Santo Tomás), se refiere a los dos remedios de que es posible disponer frente a los tiranos. Suponía que hay gobiernos en los que el poder del gobernante deriva del pueblo, caso en que es legítimo que el pueblo imponga al gobernante el cumplimiento de las condiciones con arreglo a las cuales le ha concedido la autoridad."⁶²

Esta idea de resistencia justificada en Santo Tomás está muy relacionada con la de que el gobierno tiene su poder derivado del pueblo y no de la autoridad divina únicamente.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 183.

⁶¹ *Ibidem*, p. 187.

⁶² *Ibidem*, p. 191.

Hacia los últimos siglos de la Edad Media tuvieron lugar las primeras reuniones de cuerpos representativos. "La primera reunión de los estados generales de Francia se celebró en 1302; y en el curso del siglo XIII se habían celebrado reuniones de cuerpos representativos semejantes, compuestos de los estamentos del reino, en Inglaterra, Alemania y España (las cortes de los reinos cristianos españoles parecen haberse iniciado a fines del siglo XII. La presencia de representantes de las ciudades en los consejos regios se señala en las Cortes de León ya en el año 1118 y en 1188 en Aragón)."⁶³

Finalmente, quisiéramos hacer algunos comentarios sobre la controversia entre la iglesia católica y los monarcas por la supremacía, que abarcó los últimos siglos de la Edad Media y de cuya dinámica surgieron algunos elementos teóricos importantes para nuestro trabajo.

Una de las funciones de la iglesia católica, que con el tiempo fue consolidándose, en relación con el poder civil, fue la consagración de los reyes. Esta función se explicaba en virtud de que la iglesia católica se atribuía la representación divina en la tierra y, desde luego, por el hecho de que el poder terrenal se ejercía en el nombre de Dios. Así, aparte de que los monarcas heredaban el trono y eran electos, para que pudieran contar con la "gracia de Dios" para ejercer el poder, requerían de una especie de autorización divina encarnada en la mencionada consagración en una ceremonia solemne. La extensión de esta idea sugería el sometimiento del poder civil al poder eclesiástico.⁶⁴

Evidentemente, esta idea fue combatida por los reyes. Durante los siglos XIV y XV se desarrolló un proceso de desintegración del poder papal en su carácter de representante divino frente a los poderes terrenales. Este proceso se desarrolló en tres etapas: la primera, fue la controversia sostenida entre el papado y el reino de Francia entre los años 1296 a 1303, cuando se consolidó la teoría del imperialismo papal, desarrollada anteriormente en el derecho canónico; la segunda etapa sucedió aproximadamente veinticinco años después con la

⁶³ *Ibidem*, p. 214.

⁶⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Teoría General...", *op. cit.*, p. 106.

controversia entre Juan XXII y Luis de Baviera, que da como fruto la cristalización de la teoría opositora de la soberanía papal; esta corriente tuvo como principales expositores a Guillermo de Occam, a Marsilio de Padua, y a Juan de París; el primero fue portavoz de los franciscanos espiritualistas y reunió en su doctrina los principales elementos de oposición al Papa contenidos en la propia doctrina cristiana. Guillermo de Occam al mismo tiempo negó que el poder del monarca derivara en forma alguna del Papa; "[...] el poder del emperador deriva de la elección y el colegio de electores representa al 'pueblo' y habla en su nombre"⁶⁵

Marsilio de Padua desarrolló la doctrina de la completa autonomía de la comunidad civil frente al poder espiritual. Concebía a la ley humana como "[...] un mandato de todo el cuerpo de ciudadanos, o de su parte de más valor, que surge directamente de la deliberación de quienes están autorizados para hacer la ley, [...]"⁶⁶ Además consideró "[...] la parte ejecutiva y judicial del gobierno (*principatus o pars principans*) como establecida o elegida por el cuerpo de ciudadanos (*legislator*). El modo de elección sigue la costumbre de cada estado, pero la autoridad del principado deriva en todos los casos del acto legislativo de todo el cuerpo de ciudadanos."⁶⁷

Juan de París destacó por la claridad de sus ideas y por la importancia histórica que sus escritos tuvieron en defensa del poder del monarca frente al del Papa. Juan de París resaltó que, jurídicamente, el derecho de un Papa a deponer a un rey no es mayor que el de un rey a deponer a un Papa. Además consideró que la autoridad espiritual reside en la iglesia misma en cuanto cuerpo y no dudó en señalar que un concilio general puede deponer a un Papa.⁶⁸

La tercera etapa del proceso sucedió en el seno de la propia iglesia católica con el movimiento conciliar. Este movimiento deja "[...] de ser un conflicto entre la autoridad espiritual y la secular, y se convierte en el primer ejemplo histórico de un

⁶⁵ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 230-231.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 222.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 224.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 212-213.

intento hecho por los súbditos de un soberano absoluto para imponerle, como medida de reforma, las limitaciones del gobierno constitucional y representativo."⁶⁹

El movimiento conciliar, que pretendía colocar la autoridad de los concilios por encima del Papa, fracasó (únicamente tuvo aplicación durante el concilio de Constanza de los años 1414 a 1418),⁷⁰ pero de él surgió una línea de pensamiento que impactó los movimientos liberales y constitucionales de los siglos XVII y XVIII, escenificados en Inglaterra, Estados Unidos y Francia:

"[El movimiento conciliar] desarrolló las principales líneas de teoría política siguiendo las cuales habrán de producirse las controversias similares entre los gobernantes seculares y sus súbditos."⁷¹

IV. Edad Moderna

El hecho más significativo de la Edad Moderna fue, sin lugar a dudas, el fortalecimiento del absolutismo en casi todos los países de Europa. Tanto el poder regio como el poder papal se desarrollaron tremendamente, a costa del resto de las instituciones características de la Edad Media, como fueron la nobleza, los parlamentos y el clero. En casi todos los países, hecha excepción de Inglaterra, como veremos más adelante, se observó un pronunciado declive de las instituciones representativas. "La monarquía absoluta derrocó el constitucionalismo feudal y las ciudades-estado libres, en los que se había basado en gran parte la civilización medieval [...]."⁷²

Otro elemento importante fue el surgimiento del mercantilismo y con éste la llegada de una nueva clase social, la de los comerciantes, quienes, gracias a sus actividades, lograron acumular grandes riquezas, y para cuidar de sus intereses se aliaron con el poder regio porque les convenía contar con una autoridad fuerte,

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 200-201

⁷⁰ "GRAN ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CÍRCULO". Vol. 3, *op. cit.*, pp. 943-945.

⁷¹ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 200-201.

⁷² *Ibidem*, p. 250.

además de que no podían influir en los parlamentos en comparación con la nobleza.⁷³

El primer pensador político de relevancia en la época moderna fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527). La simple mención de su nombre hace pensar en la política realizada exclusivamente "[...] por consideraciones de conveniencia, que emplea todos los medios, justos o injustos, el acero o el veneno, para alcanzar sus fines [...]."⁷⁴

Efectivamente, la obra más conocida de Maquiavelo, *El Príncipe*, trascendió por los consejos de política práctica que en ellos expresaba, lo cual lo hace aparecer como un autor totalmente proclive al empleo del engaño y del fraude como métodos políticos. Sin embargo, en otras partes de su obra aparece como defensor del republicanismo e incluso expresa su preferencia por la elección como forma de escoger gobernantes:

"[...] Su juicio [de Maquiavelo] estaba influido por dos admiraciones —la admiración hacia el déspota lleno de recursos y la admiración hacia el pueblo libre que se gobierna a sí mismo— que eran incompatibles. Las empalmó [...] como teorías de la fundación de un estado y de su conservación una vez fundado. [...] De ahí que recomendase el despotismo únicamente en dos casos un tanto especiales, la creación de un estado nuevo y la reforma de uno corrompido. Pero una vez fundado, un estado sólo puede ser permanente si se admite una cierta participación del pueblo en el gobierno y si el príncipe dirige los asuntos ordinarios del estado de acuerdo con la ley y respetando debidamente la propiedad y los derechos de los súbditos."

[...]

"[Maquiavelo] Dijo explícitamente que el gobierno es más estable cuando participa en él la mayoría y prefería la elección a la herencia como método para escoger gobernantes."⁷⁵

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ STRAUSS, LEO, "Nicolás Maquiavelo", en STRAUSS, LEO y CROUSEY, JOSEPH, Compiladores, *Historia de la Filosofía Política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 286-287.

⁷⁵ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 260.

Incluso en algunos pasajes de *El Príncipe*, Maquiavelo expresa cierta simpatía por la forma democrática de gobierno a la que denomina "principado civil" y la considera superior, en términos prácticos, a otras formas de gobierno:

"El que consigue la soberanía con el auxilio de los grandes se mantiene con más dificultad que el que la consigue con el del pueblo; porque siendo príncipe, se halla cercado de muchas gentes que se tienen por iguales con él, y no puede mandarlas ni manejarlas a su discreción.

"Pero el que llega a la soberanía con el favor popular se halla solo en su exaltación; y entre cuantos le rodean no hay ninguno, o más que poquísimos a lo menos, que no estén prontos a obedecerle."⁷⁶

Así pues, en el pensamiento maquiavélico siempre estuvo presente la idea de la democracia como una forma útil y práctica de gobierno, en algunos casos preferible a otras formas.

A lo largo de la Edad Moderna hubo muchos autores que se manifestaron en contra del absolutismo. En Francia, esta forma de gobierno fue combatida especialmente por escritores protestantes; el más destacado de ellos fue Francis Hotman (siglo XVI), quien afirmó que la costumbre de la sucesión hereditaria era reciente y únicamente reflejaba el consentimiento tácito del pueblo; "[...] para Hotman, el monarca era electivo y sus poderes estaban limitados por los estados generales que representaban a todo el reino; el consentimiento del pueblo era la base legítima del poder político [...]"⁷⁷

En el siglo XVI surgieron las primeras teorías en las que se echaba mano de la tesis contractualista para explicar los fenómenos políticos. Estas teorías después servirían de base a las exposiciones de Hobbes, Locke y Rousseau.

En 1579 se publicó en Francia una obra cuya autoría aún no ha podido ser precisada, titulada *Vindicae contra tyrannos*. En esta obra se expresa por primera vez con claridad la teoría contractualista. En la *Vindicae contra tyrannos* se expone que hay "[...] en primer lugar, un contrato en el que son parte de un lado Dios y de otro el rey y el pueblo conjuntamente. Por este contrato la comunidad se

⁷⁶ MAQUIAVELO, NICOLAS, *El Príncipe*. Ed. Epoca, México, 1990, p.59.

⁷⁷ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 280-281.

convierte en iglesia y se obliga a ofrecer a Dios una adoración verdadera y aceptable. [...]. En segundo lugar hay un contrato en el que las partes son el pueblo y el monarca. Éste es específicamente el contrato político mediante el cual el pueblo se convierte en estado. Tal acuerdo obliga al rey a gobernar bien y con justicia y el pueblo a obedecerle mientras lo haga así. [...] En ambos casos, se representa el poder del monarca como delegado, en el primero por Dios y en el segundo por el pueblo. [...] El segundo contrato [...] justifica la resistencia a la tiranía en el gobierno secular. [...] El rey está obligado a cumplir los deberes de su cargo; [...] Se sigue de aquí que el poder del gobernante es delegado por el pueblo y sólo se mantiene con el consentimiento de éste.[...]."⁷⁸

Sin embargo, debemos precisar que la *Vindicae contra tyrannos* no era en modo alguno una teoría de los derechos individuales; "[...] su defensa del derecho a resistir no constituía en lo más mínimo una argumentación en pro del gobierno popular y los derechos del hombre. [...] su tendencia práctica era aristocrática y aun en cierto sentido feudal."⁷⁹

Otro antecedente interesante lo tenemos en la opinión de Juan de Mariana, autor español de finales del siglo XVI y principios del XVII, quien "[...] consideraba a las Cortes como guardianes de las leyes del país a las que el monarca está plenamente sujeto. Hacía derivar el poder de un monarca de un contrato con el pueblo, representado por las Cortes, a las que está reservado el poder de modificar el derecho."⁸⁰

Johannes Althusius (Países Bajos, 1557-1638), también hizo figurar al contrato en su teoría política, para explicar las relaciones existentes entre el gobernante y su pueblo. Según este autor el poder "[...] se ejerce por los funcionarios administrativos de un estado, que son investidos de él por las normas jurídicas de tal estado. Esto constituye el segundo de los contratos de Althusius, un acuerdo mediante el cual el cuerpo social imparte a sus administradores el poder necesario para llevar a la práctica los fines del cuerpo social. Se sigue de aquí

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 282-284.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 286.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 289-290.

que el poder revierte al pueblo si quien lo detenta lo pierde por alguna razón. Esta teoría constituía la exposición más clara hasta entonces aparecida de la soberanía popular."⁸¹

Para Richard Hooker, clérigo inglés del siglo XVI (1553-1606), el único procedimiento viable para evitar los agravios entre los hombres era "[...] llegar a una composición y acuerdo entre ellos, ordenando alguna forma de gobierno público y sometiéndose a él como súbditos [...] y afirma que...] el consentimiento puede otorgarse por medio de representantes y que, una vez que existe una comunidad política, sus leyes son obligatorias para todos sus miembros y por todos los tiempos, [...]".⁸²

Para comienzos del siglo XVII, gracias a la colonización de grandes territorios y al apoyo de la burguesías emergente, el poder de los monarcas europeos se había consolidado. No obstante lo anterior, durante este siglo, en Inglaterra, sucedió el primer movimiento de oposición a un monarca por parte del parlamento que culminó con la ejecución de Carlos I y el inicio de un régimen de soberanía parlamentaria denominado *Commonwealth*. Este gobierno encabezado por Oliverio Cromwell tuvo muy corta duración, de 1649 a 1660, concluyendo con el arribo al trono de Carlos II, hijo del depuesto Carlos I.⁸³

En el mismo siglo XVII el Parlamento Inglés (*The Lords Spiritual and Temporal and Commons*) hizo público en 1689 el documento conocido como *Bills of Rights*, en el que se declararon importantes limitantes al derecho de los reyes, entre otras "*That election of members of Parliament ought to be free* [Que la elección de los miembros del Parlamento debe ser libre]".⁸⁴

También fue en Inglaterra donde fructificaron los autores de filosofía política más destacados del siglo XVII.

⁸¹ *Ibidem*, pp. 309-310.

⁸² *Ibidem*, pp. 319.

⁸³ "ENCICLOPEDIA HISPÁNICA". Vol. 12, Estados Unidos de América, 1993, p. 276.

⁸⁴ "ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA". Vol. X, The University of Chicago, Chicago, 1974, p. 1037.

Uno de los más relevantes fue Thomas Hobbes (1588-1679) quien basó su teoría política en la idea de que el hombre en estado de naturaleza vive en constante competencia e inseguridad:

"Todo ser humano está movido únicamente por consideraciones que afectan su propia seguridad o poder. [...] Como [...] todos los individuos son iguales en vigor y astucia, ninguno puede estar seguro, y su situación [...] es una 'guerra de todos contra todos'. [...] no hay justicia ni injusticia, derecho ni ilegalidad, ya que la norma de la vida consiste en que 'sólo pertenece a cada uno lo que puede tomar y sólo en tanto que puede conservarlo'."⁸⁵

Para Hobbes, la existencia de la sociedad, del gobierno y de la ley, obedece a una especie de contrato celebrado entre los individuos para preservar sus propios intereses con la fórmula siguiente:

"Autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho a gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho y autorizaréis todos sus actos de la misma manera...Esta es la generación de aquel gran Leviatán o más bien, (hablando con más reverencia), de aquel dios mortal, al cual debemos, bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa."⁸⁶

"En substancia todas las leyes (naturales) de Hobbes equivalen a esto: la paz y la cooperación tienen mayor utilidad para la propia conservación que la violencia y la competencia general, y la paz necesita de la confianza mutua. [...] Se sigue de ahí que 'uno acceda, si los demás consienten también, y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a renunciar (a) este derecho a todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás hombres, que les sea concedida a los demás respecto a él mismo'."⁸⁷

En este contexto, Hobbes expresa que la sociedad es una mera ficción, porque no puede actuar ni tener voluntad, ya que éstos son atributos exclusivos de los individuos:

[...], decir que un cuerpo de hombres actúa colectivamente, significa en realidad que algún individuo actúa en nombre de todo el grupo como su

⁸⁵ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 343.

⁸⁶ HOBBS, THOMAS, "*Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*". Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 141.

⁸⁷ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 345.

órgano o representante reconocido. A menos que exista tal órgano o agente, el cuerpo no tiene existencia colectiva. [...] De esta analogía se sigue [...] que la sociedad es una mera ficción. De modo tangible sólo puede significar el soberano, ya que a menos que haya soberano, no hay sociedad."⁸⁸

De lo anterior Hobbes deriva que no hay más opción de gobierno que el poder absoluto o la anarquía completa, pues sólo el gobierno monárquico tiene posibilidades de mantener el orden y la paz.

En la teoría de Hobbes, por ser eminentemente absolutista no tienen cabida los derechos políticos; la celebración del "contrato" fundatorio de la sociedad es un acto originario, no renovable con el tiempo ni atribuible a los ciudadanos. En el caso de que se incumpla con los términos de la convivencia, los hombres simplemente regresan al estado de naturaleza.

A pesar del absolutismo hobbesiano, su teoría fue utilizada por autores posteriores quienes la adaptaron a las formas republicanas o parlamentarias de gobierno; "[...] el gobierno consiste esencialmente en la existencia de un poder soberano [...] la diferencia entre las formas de gobierno estriba únicamente en la residencia de la soberanía."⁸⁹

Otro autor inglés, James Harrington (1611-1677), se refirió a las características que un gobierno debe tener para que responda a la voluntad popular: "[...] El primero es la rotación de los cargos, que Harrington compara a la circulación de la sangre. Los magistrados deben ser elegidos por términos breves, por lo general de un año, prohibiéndose la reelección inmediata. En segundo lugar, para conseguir que los electores decidan libremente, la elección debe ser secreta. [...] Tercero, al crear un gobierno libre, consideraba esencial conseguir una separación de poderes."⁹⁰

Harrington también fue uno de los primeros autores que teorizaron sobre las características que deben tener los hombres para ser considerados ciudadanos y para ocupar cargos de elección popular: "[Harrington] restringía la ciudadanía a

⁸⁸ *Ibidem*, p. 347.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 348.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 373.

quienes 'viven de lo suyo' [...]. La cualificación de propiedad exigida para pertenecer al senado era baja y Harrington defendió el pago a los miembros de la asamblea para que el acceso a ésta pudiera estar abierto a los pobres."⁹¹

Entre los años de 1646 a 1648 actuó fugazmente en Inglaterra un grupo conocido como "los niveladores" (*levellers*). Este grupo se caracterizó por plantear una democracia radical en la que todo hombre tenía un derecho innato a un mínimo de privilegios políticos; sostuvieron la doctrina del consentimiento mediante la participación en la elección de representantes; justificaron la existencia del derecho y del gobierno únicamente bajo el poder soberano del pueblo y plantearon la consecución de una lista de derechos inalienables.⁹²

Los niveladores, cuyos principales líderes fueron John Lilburne y Richard Overton, se opusieron al grupo de los oficiales o conservadores, muy particularmente en lo que toca a las características del sufragio, ya que aquéllos consideraban que debía ser universal, mientras que éstos lo deseaban restringido:

"[...] los niveladores defendían en teoría el sufragio universal de los varones, con la posible excepción de los mendigos, o como expediente práctico, la más reducida cualificación basada en la propiedad que pudiera señalarse, [...]. Los derechos naturales no son en absoluto derechos, ya que tanto los derechos políticos como los de propiedad surgen de la ley. Pero son precisamente las exacciones de la ley —respondían los niveladores— lo que hay que explicar y justificar. A menos que la ley se haga con el consentimiento del pueblo y a menos que un hombre haya estado representado en el cuerpo legislativo que la creó, ¿cómo puede estar en justicia obligado a obedecerla? ¿Y cómo puede un hombre estar representado si no tiene voto en la elección de representantes?"⁹³

Esta postura de los niveladores provocó amplias discusiones en el parlamento inglés y ante la propia opinión pública de la época. La idea que sostenían de que a cada hombre correspondía un voto era demasiado adelantada para una nación que concebía al parlamento como un cuerpo en el que se representaban intereses; más aún, negaron que los derechos políticos fueran una

⁹¹ *Ibidem*, p. 372.

⁹² *Ibidem*, p. 362.

⁹³ *Ibidem*, p. 361.

propiedad o una cualidad adquirida por la riqueza, antes bien, eran una categoría innata del ser humano; en consecuencia, en el parlamento debían representarse no los intereses derivados de la propiedad, sino el hombre mismo:

"[...] aunque tanto los niveladores como los oficiales deseaban que hubiera en el parlamento igualdad de representación, tenían ideas fundamentalmente distintas de lo que significaba la propiedad. Los oficiales proponían una redistribución de distritos a base de la proporción de impuestos pagados por cada uno de aquéllos, en tanto que los niveladores deseaban la igualdad con arreglo a la población. La opinión más conservadora, que era, sin duda, más conforme a la concepción histórica del parlamento, consideraba a éste como un cuerpo que representaba intereses, la propiedad de la tierra o la pertenencia a una corporación en la que se permitía el comercio. Ireton (autor oficial) expuso este criterio con gran claridad. Ningún hombre —dijo— tiene derecho a votar, a menos que tenga 'un interés permanente y fijo en este reino', interés que es por naturaleza inmutable y que constituye una parte permanente de la estructura económica y política. La igualdad de representación significaba que hasta el más pequeño de tales intereses debía tener voto en la elección de representantes; no significaba que todo hombre debiera tener un voto. A esto replicaban los niveladores que es el hombre y no el interés lo que está sujeto a la ley y que, en consecuencia, era el hombre y no la propiedad lo que debía estar representado. Negaban categóricamente todo deseo de perjudicar los derechos de la propiedad, a la que consideraban incluida entre los derechos naturales del hombre, pero trazaban una distinción tajante entre propiedad y posesión de derechos políticos. Los derechos políticos no son propiedad, e incluso un pobre tiene su 'derecho innato' que el estado se halla obligado a proteger en no menor medida que la propiedad de los ricos."⁹⁴

Los niveladores tuvieron una existencia efímera y pronto desaparecieron de la vida política de Inglaterra en medio de la vorágine causada por las guerras civiles del siglo XVII. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, este grupo político tiene una gran importancia que radica en que fue el primero, en una Europa predominantemente absolutista y ultraconservadora, en incorporar en sus postulados parte de la naciente doctrina liberal, la cual concebía —y concibe— a los derechos políticos como una de sus partes esenciales.

A pesar de que la monarquía fue restaurada en Inglaterra, los movimientos sociales representados en las guerras civiles del siglo XVI no fueron en vano,

⁹⁴ *Ibidem*, p. 360.

porque sujetaron a los monarcas a cierto control por parte del parlamento. Aunque esta forma de gobierno en ninguna manera fue una democracia, sino "[...] una forma tosca de gobierno de clase, que en el curso del siglo XVII presentó algunos de los peores abusos propios de este tipo de régimen, pero que a pesar de ello era, a su modo, representativa y que, en comparación con cualquier otro gobierno europeo, podía ser calificada de liberal."⁹⁵

Otro de los autores ingleses más representativos del siglo XVII fue John Locke (1632-1704). Caracterizado como uno de los padres del empirismo (después de Francis Bacon), sus escritos políticos inspiraron a los pensadores del siguiente siglo. Al igual que muchos de sus contemporáneos, Locke pensaba que el individuo era completamente libre y que el gobierno existía en función del acto voluntario (contrato) por el cual cada individuo entregaba su poder a la comunidad:

" [...] el poder civil no puede tener derecho a existir, salvo en la medida en que deriva del derecho individual de cada hombre a protegerse a sí mismo y a proteger su propiedad. Los poderes legislativo y ejecutivo utilizados por el gobierno para proteger la propiedad no son sino el poder natural de cada hombre puesto 'en manos de la comunidad', o 'entregado al pueblo' [...]."⁹⁶

A diferencia de Hobbes, John Locke consideraba al estado de naturaleza como un momento de completa amigabilidad entre los hombres, distinto del estado de guerra. El estado de naturaleza está dominado por la ley natural o, en otras palabras, la razón, que indica al hombre la necesidad de su propia conservación. De ahí que la agresión de unos contra otros sea irracional e impropia del estado natural humano, y de ahí también la necesidad racional de vivir en acuerdo con sus congéneres.⁹⁷ Sin embargo, al igual que Hobbes, considera al estado de naturaleza como un estado que no debe tolerarse y

⁹⁵ *Ibidem*, p. 382.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 392.

⁹⁷ GOLDWIN, ROBERT A., "John Locke" en STRAUSS, LEO y CROPSY, JOSEPH, Compiladores, *op. cit.*, pp. 452-453.

manifiesta que el gobierno civil es el remedio apropiado para los inconvenientes de dicho estado.⁹⁸

Locke es también conocido como uno de los fundadores del liberalismo pues planteó la formación de un gobierno surgido de la soberanía popular, la cual se conforma con el acuerdo de la mayoría de sus miembros, quienes deben someterse a ella:

" [...] un acto de la comunidad está constituido por el acuerdo de la mayoría de sus miembros. El consentimiento mediante el cual toda persona acuerda con los demás constituir un cuerpo político le obliga a someterse a la mayoría; [...]."⁹⁹

Para Locke las formas de gobierno difieren en la forma y en el número de individuos en que se deposita el poder legislativo. "La mayoría puede retener el poder legislativo, y el gobierno es entonces una democracia; o puede confiárselo a unos cuantos y entonces el gobierno es una oligarquía; o puede poner el poder en manos de un hombre [...] y entonces es una monarquía."¹⁰⁰

Sobre las cualidades de las diferentes formas de gobierno, John Locke no hace un pronunciamiento categórico, sino que considera "[...]" que el peor de los males es el despotismo, el mal que proviene de la conducta desordenada del soberano, (Locke) tiende a ponerse de parte del pueblo, al que atribuye en determinados casos el derecho de resistir a los mandatos del soberano, es decir, de no obedecer.¹⁰¹ De cualquier forma, su teoría es implícitamente antimonarquista, pues para él es evidente que cuando el poder reside en el pueblo, es decir, en una democracia, no es posible que éste se conduzca "desordenadamente"; sin embargo, cabe mencionar que su razonamiento es inconsistente en tanto que desprecia el hecho de que el acuerdo de mayoría que ha constituido a la sociedad civil, si bien subordina a todos los individuos a dicha

⁹⁸ *Ibidem*, p. 460.

⁹⁹ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 393.

¹⁰⁰ GOLDWIN, ROBERT A., "John Locke", en STRAUSS LEO..., *op. cit.*, p. 479.

¹⁰¹ BOBBIO, NORBERTO, "El Modelo iusnaturalista", en BOBBIO, NORBERTO y BOVERO, MICHELANGELO, *"Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna"*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 117.

mayoría, no por ello significa que ésta sea infalible. "Si los derechos de un individuo son en realidad inviolables, no es mejor para él verse privado de ellos por una mayoría que por un solo tirano; al parecer a Locke no se le ocurrió que una mayoría pudiera ser tiránica."¹⁰²

Locke puede ser considerado como uno de los filósofos ingleses de la Ilustración, movimiento que tuvo sus etapas culminantes en la Francia del siglo XVIII y que contó entre sus expositores además del citado, a David Hume, en la propia Inglaterra, y a Montesquieu y Rousseau, en Francia, incluyéndose en ella también al filósofo alemán Immanuel Kant.

La Ilustración se caracterizó por exponer por primera vez en Europa el pensamiento racional y positivista, y por colocar al hombre en el centro de las teorías sociales y políticas.¹⁰³ Este movimiento, que a la vez que social, fue político, cultural e incluso espiritual, rindió sus frutos con las dos grandes Revoluciones del siglo XVIII, la de Independencia de los Estados Unidos y la Francesa, que dieron sustento ideológico a casi todos los movimientos de independencia del siglo XIX, entre ellos el de la Nueva España, y cuyos postulados han sido incorporados en prácticamente todos los documentos constitucionales occidentales.

Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu, en su libro más famoso, *El Espíritu de las Leyes*, examinó detalladamente las formas de gobierno, proponiendo que existían tres de ellas: la república, la monarquía y el despotismo. Consideró que la democracia sucede cuando en una república el poder soberano reside en el pueblo; pero si reside en una parte del pueblo, entonces es una aristocracia.¹⁰⁴

En su análisis, Montesquieu otorga un valor fundamental a los derechos políticos y tratándose de la forma de gobierno democrática, dice:

¹⁰² SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 393.

¹⁰³ "GRAN ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CIRCULO". Vol. 7, *op. cit.*, p. 2117.

¹⁰⁴ MONTESQUIEU, "El Espíritu de las Leyes", Ed. Porrúa, S.A., México, 1992, p. 8.

"El pueblo, en la democracia es en ciertos conceptos el monarca, en otros conceptos es el súbdito.

"No puede ser monarca más que por sus votos; los sufragios que emite expresan lo que quiere. [...] Las leyes que establecen el derecho de sufragio son pues fundamentales en esta forma de gobierno. Porque, en efecto, es tan importante determinar cómo, por quién y a quién se han de dar los votos, como lo es en una monarquía saber quién es el monarca y de que manera debe gobernar."¹⁰⁵

Respecto del voto pasivo, Montesquieu sostuvo que en la democracia no es necesario que todo ciudadano sea elegible para un cargo público, aunque sí le parecía indispensable que todos votaran para elegir funcionarios. Al respecto, Lowenthal nos resume:

"[...] (Para Montesquieu) Senadores y magistrados civiles de menor jerarquía deben elegirse por sorteo, no mediante el voto, entre voluntarios tomados entre los no necesitados: los pobres no son elegibles. Los militares y los magistrados civiles superiores deben ser elegidos por todos, una vez más, entre aquellos que poseen riquezas. Por último, los miembros de los tribunales populares se eligen por sorteo entre todos los voluntarios, pobres o ricos."¹⁰⁶

Montesquieu señala que el principio de la democracia es la virtud: "[...] en un Estado popular no basta la vigencia de las leyes ni el brazo del príncipe siempre levantado; se necesita un resorte más, que es la *virtud*."¹⁰⁷ Este razonamiento obedece a que en una república, en la que todos participan en la elaboración de las leyes y en la elección de sus propios gobernantes, "[...] se necesita un muy alto grado de voluntad o dedicación públicas al bien común."¹⁰⁸

No podemos concluir estos breves comentarios sobre la obra de Montesquieu sin hacer referencia a la idea por la que más se le conoce: el principio de la división de poderes. El autor comentado la formula en los siguientes términos:

¹⁰⁵ *Idem*.

¹⁰⁶ LOWENTHAL, DAVID, "Montesquieu" en STRAUSS LEO..., *op. cit.*, p. 490.

¹⁰⁷ MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 15.

¹⁰⁸ LOWENTHAL, DAVID, "Montesquieu" en STRAUSS LEO..., *op. cit.*, p. 490.

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

"En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y las faltas y juzga las diferencias entre los particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado."¹⁰⁹

Después de enumerar las funciones de cada uno de los poderes, Montesquieu abordó la parte medular de su teoría y expresó la absoluta necesidad de que los tres poderes estén perfectamente deslindados para que pueda existir la libertad:

"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

"No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor."¹¹⁰

No puede dejarse de lado la importancia que la teoría de la división de poderes ha tenido desde la Revolución de Independencia de los Estados Unidos hasta nuestros días; el sistema de pesos y contra-pesos delineado por Montesquieu aún forma parte total de la mayoría de las Constituciones actuales.

David Hume, es reconocido como el máximo representante del empirismo en Inglaterra. Su teoría básicamente gira en torno de la imposibilidad de tener impresiones e ideas sin que antes hubieran sido captadas por los sentidos y por ello se le caracteriza como escéptico.

¹⁰⁹ MONTESQUIEU, *op. cit.*, p. 104.

¹¹⁰ *Idem.*

A diferencia de sus contemporáneos, Hume, a pesar de que acepta la existencia de un "estado de naturaleza", rechaza la teoría del contrato como medio de superación de dicho estado. Para Hume existe en el hombre un deseo perpetuo de adquirir posesiones para sí; sus sentimientos morales naturales no pueden contener estos deseos, pero el hombre ideó un remedio consistente en una convención realizada entre todos los miembros de la sociedad para dar estabilidad a la posesión y permitir su disfrute; esta convención no tiene, en ninguna forma la naturaleza de una promesa o contrato, sino que surge del interés común de los hombres y se refuerza por la experiencia repetida de que es inconveniente transgredirlo. De esta convención surgen entonces, posteriormente, los conceptos de justicia e injusticia y, sólo después de éstos, los de propiedad, derecho y obligación.¹¹¹

Hume rechaza igualmente que los gobiernos se formen por el consentimiento del pueblo: "[...] ningún gobierno pide en realidad a sus súbditos su consentimiento ni deja de distinguir entre la sujeción política y la obligación derivada del contrato. [...] el deber de obediencia política y el deber de cumplir un pacto son diferentes; el uno no puede derivar del otro, y aunque pudiera ninguno es más evidentemente obligatorio que el otro."¹¹²

La doctrina política de Hume es paradójica y podría calificársele como tendiente al conservadurismo. No establece opinión alguna sobre las bondades de las distintas formas de gobierno, concluyendo que no hay nada más importante para un Estado que la conservación de un gobierno tradicional, sobre todo si éste es libre.¹¹³ En este sentido, resulta lógico que en la teoría de Hume no se hicieran referencias a los derechos políticos, pues en su concepción al hombre únicamente le interesa la protección de su interés personal, es decir, de sus posesiones, al margen de cualquier tipo de gobierno y de cualquier género de derechos; únicamente bajo el supuesto de que el gobierno ataque los derechos particulares a la posesión o no pueda garantizarlos por agresiones externas, los hombres tendrán derecho a la resistencia.

¹¹¹ HILL, ROBERT S., "David Hume" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 520.

¹¹² SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 443.

¹¹³ HILL, ROBERT S., "David Hume" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 528.

Jean Jaques Rousseau, fue autor de la célebre teoría del contrato social, en la que caracterizó al estado como una libre fusión de las voluntades individuales que conforman la voluntad general; así como todos los individuos tienen una voluntad, el estado tiene la propia que es la voluntad general, cuyo principal producto es la ley. En la sociedad civil, el acuerdo entre los hombres consiste en que cada uno formará parte de la voluntad general y la obedecerá; pero, a diferencia de sus antecesores, Rousseau puntualiza que por virtud del contrato social el individuo no queda sometido a ningún otro individuo, sino que conserva su libertad.¹¹⁴ Rousseau lo puntualiza al formular los términos del pacto social:

"Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo."¹¹⁵

Rousseau hizo radicar toda fuente de legitimidad en el pueblo en general, independientemente de la forma de gobierno. De aquí que la soberanía sea inalienable y que ningún hombre o grupo de hombres tenga derecho al acto soberano por excelencia: la elaboración de leyes, acto en el cual deben participar todos los ciudadanos. Sin embargo, en las naciones demasiado grandes no todos los ciudadanos pueden reunirse en una asamblea, lo que hace necesaria, lamentablemente, la representación, que debilita a la voluntad general.

Rousseau pensaba que si "[...] se quiere que en semejante caso (el de la representación) se conserve la legitimidad, los representantes deberán ser elegidos por asambleas locales en las que se reúnan todos los ciudadanos, y los representantes deberán recibir instrucciones completas. No deben tener juicio independiente, y para cada nueva cuestión que surja deberán acudir a quienes los eligieron. De otra manera no habrá voluntad general. La voluntad general requiere consulta constante."¹¹⁶ En este punto Rousseau es categórico:

¹¹⁴ BLOOM, ALLAN, "Jean Jaques Rousseau" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 538.

¹¹⁵ ROUSSEAU, JUAN JACOBO, "El Contrato Social". Editores Mexicanos Unidos, México, 1985, p. 48.

¹¹⁶ BLOOM, ALLAN, "Jean Jaques Rousseau" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 540.

"[...] Toda ley que el pueblo no ratifica es nula. El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en los cortos momentos que la disfruta es tal, que bien merece perderla."¹¹⁷

Rousseau no sólo fue crítico del sistema representativo, sino que manifestó su desacuerdo con la existencia de los partidos, porque consideraba, según nos dice Allan Bloom, que "[...] la expresión de la voluntad general debe ser garantizada por la supresión de las facciones."¹¹⁸

Sobre Rousseau, finalmente, hemos de mencionar la relevancia que tuvo su postura sobre la propiedad privada, que en su tiempo escandalizó a la burguesía, aproximándose al pensamiento que después sería sostenido por Marx: "[...] en el *Discurso sobre la desigualdad*, planteó el problema social de la diferencia en la condición económica de los hombres y atribuyó su causa a la propiedad privada."¹¹⁹

El último de los filósofos de la Ilustración al que haremos referencia, es Immanuel Kant. Destacado por haber desarrollado el sistema filosófico del idealismo trascendental, síntesis del racionalismo y el empirismo, Kant se distinguió también por ser el primer pensador que intentó establecer un fundamento moral incondicional para la libertad política y la igualdad, que incidió directamente en la doctrina sobre los derechos del hombre.

Para Kant, los derechos del hombre debían ser conocidos *a priori*, de tal forma que sean válidos y exigibles universalmente. En relación con este punto, Pierre Hassner nos dice:

"[Según Kant] la moral o la buena voluntad consiste en actuar no sólo de acuerdo con la ley sino por la ley a la que rinde obediencia absoluta. Pero como la ley es una expresión de la autonomía del sujeto, no representa una autoridad externa, sino su propia voluntad."

¹¹⁷ ROUSSEAU, JUAN JACOBO, *op. cit.*, p. 145.

¹¹⁸ BLOOM, ALLAN, "Jean Jaques Rousseau" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 540.

¹¹⁹ CUEVA, MARIO DE LA, "*La Idea del Estado*". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 103.

"Esta revolucionaria doctrina —continúa Hassler— de la prioridad y sustancia de la moral tiene varias consecuencias políticas. La primera y más obvia apoya poderosamente la fe en la igualdad humana, desdiciendo las varias fuentes naturales y sociales (empíricas) de desigualdad y sosteniendo que la distinción de un hombre sólo depende de su calidad como ser moral. [...] De ahí se sigue la igualdad de todos los hombres en el decisivo respeto, y en su valor absoluto para ser respetados por todos en cada uno. No sólo el rango hereditario sino cada humillación de un hombre por otro o ante otro es una ofensa contra la igualdad y la autonomía del hombre."¹²⁰

En otras palabras, Kant convierte a los derechos del hombre en una categoría universal. El derecho de cada individuo a ser tratado de forma igual por sus semejantes no se basa en que él sea intrínsecamente igual a ellos, sino en el deber universal de tratar a todos como iguales. Así, el respeto de los derechos del hombre aparece como la deducción de una máxima universal, independientemente de la forma de gobierno y de la sociedad política en que se encuentre el hombre.

No obstante lo anterior, Kant no abogó por la igualdad de todos los hombres en su época, posiblemente porque reconocía la imposibilidad práctica de que en su época se lograra. De hecho, aunque postuló la igualdad de todos los hombres como tales, únicamente reconoció el derecho a los votos activo y pasivo a quienes gozaran de cierta posición económica:

"[...] en lo referente a la extensión del sufragio, Kant no fue nunca mucho más allá del punto de vista liberal moderado corriente en su época: considerando la independencia económica como requisito para la atribución de derechos políticos, excluía del derecho de voto y por tanto de la categoría de ciudadanos a los *operarii*, es decir, a los asalariados, a los trabajadores subordinados, a quienes desarrollaban una actividad regulada por un contrato de *locatio operarum*."¹²¹

¹²⁰ HASSLER, PIERRE, "Immanuel Kant" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 555-556.

¹²¹ BOBBIO, NORBERTO, "Estudios de Historia de la Filosofía". Editorial Debate, Madrid, 1991, p. 204.

A) La Revolución de Independencia de los Estados Unidos

El primero de los grandes movimientos del siglo XVIII fue la Revolución de Independencia de los Estados Unidos, cuyo documento más importante fue la Declaración de Independencia emitida por el Congreso de Filadelfia en 1776, firmada entre otros por personajes como Tomás Jefferson y Benjamin Franklin. La guerra de independencia se inició en 1775 y terminó en 1783. Durante su transcurso se expidió la Declaración de Virginia en la que se hizo mención expresa de los derechos al sufragio activo y pasivo:

"SECCIÓN 6. [Los representantes del pueblo de Virginia declaran] Que las elecciones de miembros para servir como representantes del pueblo, en asamblea, deben ser libres; y que todos los hombres que hayan probado suficientemente un interés común permanente con la comunidad, y su adhesión a ella, tengan el derecho de sufragio, [...]"¹²²

Los principios plasmados posteriormente en la Constitución Norteamericana tienen una clara conexión con las ideas de los siglos XVI y XVII, aunque también tienen una evidente continuidad con los principios sustentados en la Edad Media, en los que se manifestaban la supremacía del Derecho y el gobierno de la comunidad. Esta idea de la supremacía del derecho, procedente de la tradición medieval, fue reforzada por las teorías de Locke, sobre la igualdad de los hombres, y de Montesquieu, respecto del predominio de la ley, a las que ya hemos hecho referencia.

En nuestra concepción, la importancia de la Independencia Norteamericana es doble. Por un lado, estableció, por primera vez en una ley fundamental, los derechos políticos. Por otro lado, el movimiento fue "[...] el espectáculo de la rebelión afortunada de una gran comunidad contra lo que consideraba como infracción de su libertad."¹²³ La rebelión norteamericana se convirtió en el modelo para la Revolución Francesa y para los posteriores movimientos independentistas del siglo XIX, porque puso de manifiesto la posibilidad de enfrentarse

¹²² COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *"Documentos y Testimonios de Cinco Siglos"* (compilación). Colección Manuales 1991/9, México, 1991, p. 19.

¹²³ CARLYLE, A. J., *"La libertad política"*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, p.214.

exitosamente al poder absoluto de los monarcas e hizo realidad lo que en la Edad Media sólo fue teoría:

"Una cosa es que los principios de la libertad individual y política estuvieran implícitos en la tradición histórica de la sociedad europea, y otra verlos expresados claramente y verlos modelarse y tomar forma concreta en una gran sociedad nacional."¹²⁴

El artículo primero, sección 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América, adoptada por la Convención Federal en 1787, estableció, por primera vez en un cuerpo constitucional, el derecho al voto activo depositado en el pueblo; aunque el sufragio era indirecto:

"Article I [artículo I] [...]

.....

"Section 2 - 1. *The House of Representatives shall be composed of Members chosen every second Year by the People of the several States, and the Electors in each State shall have the Qualifications requisite for Electors of the most numerous Branch of the State Legislature.* [La Casa de los Representantes se compondrá de miembros escogidos cada dos años por el pueblo de los distintos Estados, y los electores en cada Estado tendrán las calificaciones requeridas para los electores de la rama más numerosa de la Legislatura Estatal]"

En el segundo párrafo de la misma sección, se consagraba la edad mínima para poder ser Representante:

2. "*No person shall be a Representative who shall not have attained to the Age of twenty five Years, and been seven Years a Citizen of the United States, and who shall not, when elected, be an Inhabitant of that State in which he shall be chosen.* [Ninguna persona será Representante si no ha alcanzado la edad de veinticinco años, y sido siete años ciudadano de los Estados Unidos, cuando no sea habitante del Estado en el cual sea electo]"¹²⁵

Inmediatamente después de la celebración de la Convención Federal, siguió un proceso de ratificación de la Convención Estatal. Para formar ésta se

¹²⁴ *Idem.*

¹²⁵ "ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA". Vol. X., *op. cit.*, p. 1040.

escogieron delegados mediante el sufragio universal masculino. Con la intención de influir en el ánimo de los electores, y muy particularmente de quienes resultasen electos a la convención estatal, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay publicaron una serie de artículos conocida como *El Federalista*, que, además de ser un documento propagandístico, buscó realizar una especie de comentario autorizado de la Constitución.¹²⁶

En *El Federalista* básicamente se deseaba hacer una sustentación teórica para la resolución de los asuntos prácticos urgentes, a saber, resolver la disyuntiva entre la conservación de la Confederación y la adopción de la forma de gobierno federal, inclinándose por esta última.

El Federalista proponía además la adopción de una forma de gobierno republicana y democrática, que incluía el sufragio universal:

*"If a faction consists of less than a majority, relief is supplied by the republican principle, which enables the majority to defeat its sinister views by regular vote. [El principio republicano permite a la mayoría frustrar los siniestros proyectos de una facción mediante una votación regular]"*¹²⁷

En esta obra, los autores distinguen entre la república y la "democracia pura", porque en la primera se da el esquema de representación. Así, una república se convierte en una "democracia impura", lo cual no necesariamente es un mal, pues es la solución adecuada para los países demasiado extensos en los que a la vez, se conserva el gobierno popular.

En la fórmula de representación popular, el principal problema es que el pueblo pierda el control de su gobierno; este problema se subsana por medio de la participación popular: "[...] todo el poder del gobierno en proyecto estará en manos de los representantes del pueblo. Los gobernantes reales no tendrán ningún poder en última instancia puesto que son 'objeto de la elección popular'."¹²⁸

¹²⁶ Cfr. DIAMOND, MARTIN, "El Federalista" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 619.

¹²⁷ HAMILTON, ALEXANDER; *et al*, *The Federalist*, The University of Chicago, colección "Great Books of de Western World", T. 43, p. 51.

¹²⁸ DIAMOND, MARTIN, "El Federalista" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 629.

El otro problema de la representación popular es que una parte del pueblo — la mayoría— oprima al resto del pueblo —las minorías—, en cuyo caso el remedio es el equilibrio entre los poderes públicos, de tal forma que el poder no se deposite en las mismas manos.

B) La Revolución Francesa

El principal documento elaborado por la Asamblea Nacional Revolucionaria el 26 de agosto de 1789, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En ella no se hace alusión a los derechos políticos propiamente dichos, sino que se estableció el principio de que el fin de la sociedad es el cumplimiento de los derechos del hombre, y se depositó la soberanía en la Nación:

"Artículo 2º La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos Derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión."

"Artículo 3º El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer una autoridad que no emane de ella expresamente."¹²⁹

Como ya hemos señalado respecto de la Independencia de los Estados Unidos, en el caso de la Revolución Francesa, la importancia del movimiento radicó en el éxito con que se enfrentó al poder monárquico. La diferencia con el movimiento americano, es que en éste la orientación primordial del movimiento fue el deseo de emanciparse del poder de la corona inglesa, sin que ello implicase la caída del rey; en cambio, en el caso del movimiento francés, aunque se manejaron los mismos principios de soberanía popular y derechos individuales, se desembocó en la abolición del sistema monárquico de gobierno.

Con la Independencia Norteamericana y con la Revolución Francesa se establecieron varios principios aún subsistentes en las democracias occidentales: La radicación de la soberanía en el pueblo; el respeto y la protección de los

¹²⁹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Documentos y Testimonios...", *op. cit.*, p. 25.

derechos del hombre como base de la organización social; y el principio de la división de poderes para evitar los abusos del poder.

V. Edad Contemporánea

Los siglos XIX y XX están llenos de sucesos referidos a los derechos políticos. Con el fin de no extenderlos demasiado, los trataremos de acuerdo con las grandes tendencias que en ellos tuvieron lugar. Así, podemos señalar que la primera parte del siglo XIX se vio dominada por las grandes luchas de emancipación de los pueblos americanos, mientras que durante todo ese siglo se sucedieron movimientos constantes, muchos de ellos violentos, que buscaban ensanchar la participación de los individuos en la toma de decisiones gubernamentales.

A su vez, el siglo XX trajo consigo grandes movimientos sociales y políticos. El más importante, sin duda, fue el advenimiento del socialismo real basado en las tesis marxistas y en su interpretación leninista. A su lado, surgió el constitucionalismo social, movimiento jurídico que incorporó los ahora llamados derechos humanos de la segunda generación en los documentos constitucionales. Desde luego, fueron determinantes durante este siglo las dos grandes guerras, con el advenimiento del otro gran movimiento del siglo: el fascismo. Finalmente, tenemos la etapa posterior a la segunda guerra mundial, que está marcada por el surgimiento de un nuevo orden internacional en el que se ha buscado fundar un orden jurídico internacional que trascienda la soberanía de los Estados.

A) Siglo XIX. Expansión de los derechos políticos

¿Qué sucedió durante el siglo XIX con los derechos políticos? La principal lucha se dió en torno de la amplitud de la concesión del derecho al sufragio.

En Francia, inmediatamente después de la Revolución de 1789 había distinciones entre los electores: los de primer grado debían ser varones franceses mayores de 25 años, domiciliados en la ciudad y debían pagar una contribución directa, además de no ser domésticos; había también electores de segundo grado

quienes, además de llenar los requisitos anteriores, debían ser propietarios de un inmueble que tuviera como valor cierta cantidad. Así, de este año hasta 1797 el sufragio fue atribuido exclusivamente a los contribuyentes.

A la llegada al poder de Napoleón Bonaparte, en ese último año, el sufragio fue prácticamente retirado, pues los electores "votaban" por listas de elegibles que posteriormente eran sometidas a tres sucesivas depuraciones.

En 1814 se reinstauró el derecho al sufragio, esta vez con el carácter de censitario. Se atribuyó a los mayores de treinta años que pagaran una contribución de por lo menos 300 francos, lo cual reducía el electorado a aproximadamente 100,000 ciudadanos en una población de 30 millones. El sufragio pasivo fue también restringido a quienes hicieran contribuciones por más de 1000 francos, lo que significaba que sólo 15,000 ciudadanos podían aspirar a ser representantes. En 1831, las cantidades se redujeron, respectivamente, a 200 y 500 francos, ampliándose así el universo de sufragantes y de elegibles.¹³⁰

La Constitución Francesa de 1848, estableció el sufragio universal para todos los varones franceses mayores de 21 años que tuvieran una residencia mínima de seis meses en su comuna.¹³¹

En Inglaterra los cambios fueron también paulatinos; hacia 1815 de veinte millones de habitantes había apenas 435,000 electores en los condados y 15,000 en las ciudades. En 1832 una reforma impulsada por los *whigs* amplió el derecho al sufragio estableciendo como requisito pagar un alquiler de 10 libras en las ciudades y de 2 a 50 libras en los condados; con ello se amplió el electorado a 800,000. En 1867 se volvió a ampliar el derecho al voto a quienes cobraran 10 libras de renta o contaran con 60 libras de ahorro, incrementándose el electorado en más de 1,100,000 nuevos votantes. La última reforma del siglo XIX sucedió en 1885; por ella, ingresaron al electorado los hijos de familia, empleados, obreros y

¹³⁰ GASTELUM TAPIA, ENRIQUE, "El Derecho al Sufragio y su Incorporación en el Marco Constitucional como una Garantía del Gobierno". Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad La Salle, México, 1990, pp. 89-90.

¹³¹ *Ibidem*, p. 90.

servidores que vivían en casa del padre o del patrón; con ello el número de electores superó los 4 millones.¹³²

En los Estados Unidos la situación fue muy distinta. Como ya lo señalamos, la Constitución Federal de ese país atribuyó a los Estados la facultad para establecer los requisitos de los electores, de tal forma que su desarrollo fue diverso. De manera general puede señalarse que hasta 1810 el voto tuvo carácter censitario, imponiendo cada estado requisitos diversos para tener la calidad de elector. Del período que va de 1810 a 1860 los estados fueron adoptando paulatinamente el sufragio universal de los varones, aunque con graves restricciones para la gente de color que, sin estar necesariamente contempladas en forma expresa, se constituían en obstáculos serios para el ejercicio del sufragio; por ejemplo, en Nueva York, se disponía que para que el hombre de color pudiera votar debía pagar impuestos derivados de alguna propiedad por un monto mínimo de 250 dólares.¹³³

La XV enmienda adoptada en 1870 prohibió a los Estados cualquier denegación del voto por motivos de raza, color o servidumbre:

*"The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude [Ni los Estados Unidos, ni ningún Estado podrán denegar o coartar a los ciudadanos de los Estados Unidos el derecho al sufragio por motivo de raza, color o previa condición de servidumbre]"*¹³⁴

Fue también en algunos Estados de la Unión Americana donde se concedió por primera vez el voto universal a la mujer. El primero de ellos fue Wyoming en 1869; Colorado, en 1893; y Utah y Idaho en 1896.¹³⁵

¹³² *Ibidem*, pp. 93-94

¹³³ *Ibidem*, pp. 95-96.

¹³⁴ "ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA". Vol. X., *op. cit.*, p. 1046.

¹³⁵ HERNÁNDEZ VELASCO, MARCO ANTONIO, "Los Sistemas Electorales de Representación Proporcional en el Estado Contemporáneo". Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 29.

B) Los filósofos del siglo XIX

Por lo que respecta a la filosofía, el siglo XIX presenció un marcado descenso en cuanto al interés que los derechos políticos despertaron en el análisis de los diversos autores. Nos detendremos en el pensamiento de tres autores que dominaron la escena de ese siglo: Georg Hegel, Jonh Stuart Mill y Carlos Marx.

Para Georg Hegel el Estado es obra de la razón eterna y último fin del individuo. Sólo en el Estado alcanza el individuo su auténtica realidad, porque sólo el Estado puede alcanzar la universalidad y así permitir al individuo su propia universalización. La máxima aportación filosófica de Hegel es, sin duda, el haber erigido a la dialéctica como sistema para el conocimiento filosófico. Así, aplicando el razonamiento dialéctico al Estado, encontraremos que aún lo que en éste parece irracional es racional, de tal forma que contribuye hacia el triunfo de la razón; de la contradicción y el conflicto se llegará a la síntesis y a la paz.¹³⁶

Para Hegel, mientras el pueblo no está organizado en el Estado, sólo es una mera colección de voluntades que no sabrá lo que desea. Así, "[...] niega que el reconocimiento de las libertades y de los derechos individuales y de la igualdad jurídica conduzca a la democracia."¹³⁷

Hegel se constituye en defensor de la monarquía constitucional. En su concepción: "La soberanía del Estado, como voluntad, es personalidad; debe estar encarnada en un individuo, el monarca."¹³⁸ Sin embargo, del poder legislativo debe participar la multitud en general, mientras que del poder gubernamental deben participar unos cuantos. Pero la participación en el poder legislativo de la multitud en general no se traduce en la existencia de un voto individual directo, sino que Hegel plantea el voto estamental, fundado en las "órdenes en sentido social" o clases, es decir, los diversos grupos económicos y

¹³⁶HASSNER, PIERRE, "George W. F. Hegel" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, pp. 689 y ss.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 695.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 703.

sociales. Igualmente, al poder gubernamental sólo deben ingresar quienes pasen un examen de aptitudes y de su formación intelectual y moral, aunque, por derecho, cada miembro de la comunidad puede llegar a ser "servidor civil".¹³⁹

John Stuart Mill, por su parte, basó su análisis en las formas de gobierno. Concluyó que la mejor de éstas es la democracia representativa. Sin embargo, aclaró que era erróneo que en una democracia de este tipo los "representantes" del pueblo fueran los que gobernarán. Para Mill, los gobernantes deben surgir de entre quienes están preparados técnica y empíricamente para gobernar. Entonces, la esencia de una democracia representativa radicará en la creación de un "poder controlador último" que debía ser el pueblo mismo, quien debe realizar esta función a través de la elección periódica de diputados. Así, la función de los representantes del pueblo no es precisamente la legislativa, sino que actúan para que el pueblo pueda supervisar al gobierno.¹⁴⁰

Mill, expuso que la democracia representativa de su tiempo partía de una premisa equivocada de que debía aceptarse la voluntad de la mayoría. "El gobierno de la mayoría en su propio interés es, en el mismo grado, un gobierno de la desigualdad y el privilegio que el gobierno de una minoría privilegiada, en su propio interés."¹⁴¹

Carlos Marx, indudablemente el filósofo cuya obra tuvo mayor influencia en el desarrollo de las relaciones políticas del siglo XX, al grado de que sus tesis fueron adoptadas para la justificación de los estados socialistas, fundó su análisis en el materialismo dialéctico y en el materialismo histórico. Su teoría no es sólo una explicación de la vida humana sino incluso también de la naturaleza: "Ofrece una versión del presente del hombre, y de su pasado y futuro, [...]."¹⁴²

Marx explicaba así a la historia humana como una constante pugna entre las clases sociales, divididas entre poseedores de los medios de producción

¹³⁹ *Ibidem*, pp. 704-706.

¹⁴⁰ MAGID, HENRY M., "John Stuart Mill" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 746.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 747.

¹⁴² CROPSY, JOSEPH, "Karl Marx" en STRAUSS, LEO..., *op. cit.*, p. 754.

—explotadores— y los desposeídos —explotados. Las relaciones de producción entre estas clases sociales son determinantes para la conformación de los modos de producción históricamente definidos y de éstos dependen las estructuras ideológicas y jurídicas; así, a un modo de producción determinado —asiático, antiguo, feudal o burgués capitalista— corresponde también una superestructura ideológica y una jurídica. El Estado aparece explicado como el órgano de coacción de las clases sociales que evita que se separen las fracciones o clases sociales; el Estado, en este esquema, responde, desde luego, a los intereses de la clase poseedora de los medios de producción. Todos los seres o cosas no tienen esencia o naturaleza propias, sino únicamente historia o "devenir"; de esta forma los modos de producción tienden a generar su propia antítesis o negación, y como resultado de esta dinámica se llega a una síntesis, es decir, a un nuevo modo de producción. Con esta teoría, el marxismo explica el devenir histórico como el resultado de la dialéctica materialista, y predice la terminación del modo de producción capitalista sustituido por otro en el que los medios de producción sean propiedad del proletariado, o sea, el socialismo, mismo que a su vez evolucionaría hacia el comunismo en el que el Estado no tendría razón de ser por no existir división entre poseedores y desposeídos, ya que los proletarios no desean detentar los medios de producción como clase para oprimir a otra, sino únicamente acabar con la opresión capitalista.¹⁴³

En este orden de ideas, Marx opinaba que los derechos del individuo y los derechos políticos no eran más que instrumentos de la clase burguesa dominante:

"[La Revolución francesa] Había racionalizado y santificado sus fines en nombre de los derechos del hombre, que calificaba de verdades naturales eternas y autoevidentes. Desde el punto de vista de una clase trabajadora, sin embargo, las libertades civiles y políticas del gobierno democrático no son los derechos del hombre; son los derechos de la clase media. [...] En comparación con las libertades indefinidas que atribula a una sociedad socialista, [Marx] definía los derechos tales como el sufragio y los métodos políticos como la representación, como simples formulismos o disfraces de un despotismo simulado de clase."¹⁴⁴

¹⁴³ *Ibidem*, pp. 754 y ss.

¹⁴⁴ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, pp. 552-553.

Desde luego, al instaurarse el Estado socialista y, más particularmente, al desaparecer el Estado, la razón de ser de los derechos políticos desaparecería, porque todos los hombres participarían, en función de su natural inclinación en el trabajo de la sociedad, incluido el político, sin necesidad de recurrir a los mecanismos del sufragio y de la representación; porque, en primer lugar, la dictadura del proletariado no tendría el carácter de opresora, sino meramente transitoria y, en segundo, porque no habría necesidad de esos "disfraces" porque no habría despotismo.

C) El siglo XX. La consolidación e internacionalización de los derechos políticos

El siglo XX trajo consigo dos aspectos importantes para el desarrollo de los derechos políticos: la universalización del sufragio y la internacionalización de los mismos.

A inicios del presente siglo quedaban dos asuntos pendientes respecto de la universalidad del sufragio. Uno de ellos, el de la restricción censitaria, que en algunos países ya se había eliminado y, el otro, el voto femenino.

En Francia, el voto "universal" se había concedido a todos los varones mayores de 21 años desde mediados del siglo XIX, pero el voto a las mujeres se otorgó hasta 1946.¹⁴⁵

En Inglaterra, el sufragio se concedió a todos los varones mayores de 21 años en el año de 1918, mientras que a las mujeres se les impuso el requisito de ser mayores de 30 años. Fue hasta 1928 cuando éstas consiguieron igualdad de derechos políticos, igualándose el requisito de la edad con el de los varones.¹⁴⁶

En los Estados Unidos el voto a las mujeres, como ya señalamos, fue concedido paulatinamente en cada uno de los Estados de la Unión y, en 1920, la XIX enmienda constitucional estableció que "[...] ni los Estados Unidos, ni ningún

¹⁴⁵ GASTELUM TAPIA, ENRIQUE, *op. cit.*, pp. 90-91.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 94-95.

Estado podrán negar o coartar, por motivo de sexo el derecho de sufragio a los ciudadanos de los Estados Unidos."¹⁴⁷ Sin embargo, la gente de color siguió sufriendo algunas restricciones para el ejercicio del sufragio; en algunos estados del sur se exigía un impuesto llamado "poll-tax" destinado a obstaculizar el voto de los negros. Esta práctica fue también abolida por una enmienda constitucional, la XXIV, adoptada en 1964.¹⁴⁸

Mucho tiempo antes, el mundo fue testigo del surgimiento de dos doctrinas políticas —más que filosofías— que cuestionarían tanto al marxismo como a la democracia liberal: el fascismo y el nacionalsocialismo.

Surgidas después de la primera guerra mundial, son calificadas por Sabine como "[...] ejemplos lamentables de la histeria que, en tiempos de desmoralización, puede eliminar de la política tanto la inteligencia como la moral."¹⁴⁹

Elaboradas en torno de mitos —la reconstrucción del Imperio Romano y la instauración del *Tercer Reich*, basado éste en la supremacía absoluta de la raza aria— ambas coincidieron en la idea de la subordinación del individuo a esos mitos, encarnados en las personas de sus líderes: Hitler y Mussolini.

El fascismo y el nacionalsocialismo descalificaron por igual los ideales democráticos de libertad e igualdad y las libertades civiles y políticas del gobierno constitucional y representativo.¹⁵⁰ Bajo estas doctrinas, "El gobierno puede y debe controlar todo acto y todo interés de cada individuo o grupo, para utilizarlo en el incremento de la fuerza nacional; el gobierno no sólo es absoluto en su ejercicio sino ilimitado en su aplicación."¹⁵¹

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 98.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ SABINE, GEORGE H., *op. cit.*, p. 632.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 634.

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 653.

En Alemania, el totalitarismo trajo consigo la abolición de todas las insituciones políticas liberales: el parlamento y el poder judicial independiente. El sufragio se redujo a simples "[...] plebiscitos cuidadosamente planeados."¹⁵²

Las pretensiones de supremacía absoluta de ambas doctrinas llevaron al mundo a la segunda guerra mundial con los resultados por todos conocidos.

En el actual siglo también se dio el surgimiento de los estados socialistas, que llevaron a la práctica las tesis marxistas bajo las interpretaciones de sus líderes históricos. Al igual que el fascismo y el nacionalsocialismo, el Estado socialista subordinó los intereses del individuo a los intereses del Estado convirtiéndose en otra manifestación del totalitarismo, aunque bajo la tesis de que la dictadura del proletariado no puede ser opresiva, sino liberadora, no obstante que transitoriamente necesite de la supresión de prácticamente todas las libertades individuales.

Históricamente, el socialismo se enfrentó tanto al fascismo y el nacionalsocialismo como al capitalismo, al grado tal que después de finalizada la segunda guerra mundial el mundo quedó "repartido" en dos sistemas irreconciliables que competían entre sí por la supremacía total sobre su competidor.

Sin embargo, a diferencia de los totalitarismos alemán e italiano, el socialismo, aunque fuera dogmáticamente, concedía algunos derechos políticos a los ciudadanos, limitados a la esfera del Partido Comunista, en cuyo interior debía realizarse toda actividad política.

La caída del socialismo después de 1989 supone la superación del conflicto con el capitalismo y la instauración de regímenes de tipo democrático liberal en los países del bloque oriental, trayendo consigo la restauración de los derechos políticos tradicionales —voto activo y pasivo y asociación política— en favor de los ciudadanos.

Previamente, el fin de la segunda guerra mundial trajo consigo la internacionalización de los derechos humanos —incluidos los políticos— a través

¹⁵² *Ibidem*, p. 654.

de la adopción de instrumentos internacionales suscritos bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas y de otras formas de organización de los Estados.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la que se dedicó el artículo 21 a los derechos políticos:

"Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

"2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."¹⁵³

De igual forma, la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, adoptada el 30 de marzo de 1948, en el artículo XX declara:

"Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres."¹⁵⁴

Ese mismo año, como resultado de la Novena Conferencia Internacional Americana, se aprobó la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (*Diario Oficial de la Federación*, 29 de abril de 1981), que en su artículo primero establece:

"ARTÍCULO 1º. Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo."

¹⁵³ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "*Documentos y Testimonios...*", *op. cit.*, p. 68.

¹⁵⁴ Texto reproducido por CONCHA MALO, MIGUEL, "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos. Concepción y Defensa." en "*Los Derechos Humanos como Derechos Políticos*". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, Ediciones La Jornada, México, 1994, p. 21.

El siguiente instrumento internacional fue el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la ONU el 16 de diciembre de 1966, que en el artículo 25 dispone lo siguiente:

"Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el Artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

"c) Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país."¹⁵⁵

Otro documento en el que se plasmaron los derechos políticos como derechos humanos fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en el seno de la Organización de Estados Americanos en 1969. Este documento reconoce los derechos políticos en el artículo 23:

"ARTÍCULO 23. 1.- *Derechos políticos.*

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país."

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad,

¹⁵⁵ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "Documentos y Testimonios...", *op. cit.*, p. 118.

nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."¹⁵⁶

La internacionalización de los derechos políticos ha traído consigo la pretensión de que su protección corresponde a la comunidad internacional. Actualmente se debate sobre si el derecho de injerencia, inicialmente concebido para que la comunidad interviniera por razones humanitarias, se extiende al grado de que pudiera servir de fundamento a la intromisión de un Estado en la vida política y en el desarrollo de las instituciones democráticas de otro.

VI. Los derechos políticos en las Constituciones de México

El primer antecedente de los derechos políticos lo encontramos en el artículo 23 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, que reservaba el ejercicio de estos derechos a los ciudadanos:

"Artículo 23.-Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley."¹⁵⁷

La ciudadanía española se concedía a quienes tuvieran origen español por ambas líneas y estuvieran avencidados en cualquier pueblo de los dominios españoles (artículo 18).¹⁵⁸

El segundo documento relacionado con los derechos políticos se produjo en plena guerra de Independencia; se trata del Decreto para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, sancionado en esa ciudad el 22 de octubre de 1814.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 143.

¹⁵⁷ CONGRESO DE LA UNIÓN, "Los Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional." Tomo V. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; México, 1985, p. 35-4.

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 34-4.

En su articulado se estableció por primera vez el derecho de petición, que se consideró como una libertad frente a la autoridad:

*"Artículo 37. A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."*¹⁵⁹

La Constitución de Apatzingán restringió el sufragio a los varones mayores de dieciocho años, que hubieran acreditado la adhesión a la causa independentista y que no estuvieran notados de alguna infamia pública o procesados criminalmente; esta última disposición es equivalente a la que actualmente priva de derechos políticos a quienes se encuentran sujetos a proceso penal:

*"Artículo 65. Se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno."*¹⁶⁰

La Constitución de Apatzingán también contenía el principio de sufragio indirecto:

*"Artículo 66. Por cada parroquia se nombrará un elector, para cuyo encargo se requiere ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que al tiempo de la elección resida en la feligresía."*¹⁶¹

El siguiente documento relacionado con los derechos políticos fue el Plan de Iguala, proclamado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821; en él se hacía referencia en las Bases 12ª y 15ª al sufragio pasivo:

"Base 12ª. Todos los habitantes de él, (Imperio Mexicano) sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo."

*"Base 15ª. Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y sustituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito."*¹⁶²

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ *Idem.*

¹⁶¹ *Idem.*

El artículo 16 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, conservó, prácticamente, las mismas disposiciones:

*"Artículo 16.-Las diferentes clases del Estado se conservan con sus respectivas distinciones, sin perjuicio de las cargas públicas, comunes a todo ciudadano. Las virtudes, servicios, talentos y aptitud, son los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquiera especie."*¹⁶³

En el artículo 2º del Proyecto de Constitución formulado por José Joaquín Fernández de Lizardi, publicado de mayo a junio de 1825, ya se hizo mención expresa de los dos principales derechos políticos, el sufragio activo y el sufragio pasivo:

*"Artículo 2º.-Los derechos del ciudadano son los mismos que la naturaleza nos concede de libertad, e igualdad, seguridad y propiedad. Además, gozarán el del voto activo y pasivo, para elegir y ser elegidos en los empleos públicos, a proporción de su mérito, capacidad y servicios hechos a la patria."*¹⁶⁴

La calidad de ciudadano se concedía a "todos los hombres que sean útiles de cualquier modo a la República, sean de la nación que fuesen" (artículo 1º).¹⁶⁵

En las Bases Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835, no se hizo mención alguna de los derechos políticos; únicamente el artículo 2º hizo una remisión a las Leyes Constitucionales que declararían los derechos particulares del ciudadano mexicano:

"Artículo 2º.-A todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan: el derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los de los

¹⁶² *Ibidem*, pp. 35-4 - 35-5.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 35-5.

¹⁶⁴ *Idem*.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 34-5.

extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano."¹⁶⁶

Así, en la primera de las Leyes Constitucionales, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, se estableció la garantía de que todos los mexicanos gozarían de todos los derechos civiles y, por primera ocasión se enlistaron los derechos del ciudadano mexicano, votar y ser votado:

"Artículo 4º. Los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles, y también tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes.

"Artículo 8º. Son derechos del ciudadano mexicano, a más de los detallados en el artículo 2º e indicados en el 4º:

"I. Votar por todos los cargos de elección popular.

"II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso."¹⁶⁷

En el artículo 7º de la misma ley se establecieron los requisitos de la ciudadanía, los cuales, además de la nacionalidad, exigían tener una renta anual de cuando menos cien pesos procedentes de capital fijo o mobiliario o de una ocupación honesta. También podía adquirirse la ciudadanía por carta especial expedida por el Congreso.¹⁶⁸

En el artículo 15 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, se propusieron algunas modificaciones que no prosperaron:

"Artículo 15. Son derechos peculiares del ciudadano mexicano:

"I. Votar en las elecciones populares directas.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 35-5.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 35-6 - 35-6.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 34-5.

"II. Poder votar y ser votado para cualquier cargo de elección popular e indirecta, siempre que en su persona ocurran las cualidades que las leyes exigen para cada caso."¹⁶⁹

Llama la atención la exclusión injustificada del derecho a ser votado en las elecciones populares directas.

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842, prácticamente se regresó a la redacción de las Leyes Constitucionales de 1836, con la pequeña salvedad de que se agregó la posibilidad de ser votado para "cualquier otro empleo":

"Artículo 21. Son prerrogativas del ciudadano mexicano:

"I. Votar en las elecciones populares.

"II. Poder ser votado para los cargos de elección popular y para cualquier otro empleo, siempre que en su persona concurren las demás calidades que las leyes exijan para su desempeño."¹⁷⁰

En un segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842, se reservaron los derechos políticos a los mexicanos "en ejercicio de sus derechos de ciudadano" y se agregó además el de ser excluido del servicio forzado en el Ejército permanente:

"Artículo 9º.-Todo mexicano en ejercicio de sus derechos de ciudadano, tiene el de votar en las elecciones populares, el de ser votado en ellas y nombrado para todo otro empleo, siempre que reuniera las demás cualidades que la ley requiera, y el de ser excluido del servicio forzado en el Ejército permanente."¹⁷¹

Ninguno de los dos proyectos prosperó, continuando vigentes las disposiciones contenidas en las Leyes Constitucionales de 1836, hasta la expedición de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 35-6.

¹⁷⁰ *Idem*.

¹⁷¹ *Idem*.

diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año. En el artículo 19 de este documento se estableció lo siguiente:

*"Artículo 19.-Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones populares, y cuando en ellos concurren los requisitos señalados por las leyes, el ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular."*¹⁷²

Como puede observarse, el contenido de este precepto es prácticamente igual al de su antecesor de 1836. La ciudadanía se reservaba para los mexicanos mayores de 18 años casados, o de 21, solteros, que tuvieran una renta anual de cuando menos 200 pesos y, a partir de 1850, señalaban las Bases, sería necesario, además, saber leer y escribir (artículo 18).¹⁷³

En el siguiente documento constitucional, el Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, por primera vez se incluyeron como derechos del ciudadano el ejercicio del derecho de petición y la asociación con fines políticos —reunirse para discutir los negocios públicos—; también se incluyó como derecho ciudadano, a nuestro juicio indebidamente, el derecho a pertenecer a la guardia nacional y se omitió toda referencia al sufragio pasivo:

*"Artículo 2º.-Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a la ley."*¹⁷⁴

Para tener derecho a la ciudadanía el Acta Constitutiva retiró el requisito censitario, ubicándose la edad mínima en veinte años (artículo 1º).¹⁷⁵

En el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, se mantuvieron,

¹⁷² *Ibidem*, pp. 35-6 - 35-7.

¹⁷³ *Ibidem*, p. 34-7.

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 35-9.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 34-7.

con una redacción distinta, los mismos derechos ciudadanos, excluyéndose el de pertenecer a la guardia nacional e incorporando nuevamente el sufragio pasivo:

*"Artículo 23.-Son derechos fundamentales de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares."*¹⁷⁶

En este documento la edad mínima para la ciudadanía se disminuyó a dieciocho años (artículo 22).¹⁷⁷

En el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856, se establecieron los derechos ciudadanos que con algunos matices continúan vigentes hasta la fecha: El sufragio activo y el sufragio pasivo; la asociación con fines políticos; tomar las armas para la defensa del país y el derecho de petición:

*"Artículo 41.-Son prerrogativas del ciudadano: 1a. Votar en las elecciones populares: 2a. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley exige para su desempeño: 3a. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país: 4a. Tomar las armas en el Ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones: 5a. Ejercer el derecho de petición."*¹⁷⁸

Esta redacción fue adoptada por la la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, con dos pequeñas modificaciones relativas al sufragio pasivo y al derecho de petición:

"Artículo 35.-Son prerrogativas del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 35-9.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 34-7.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 35-9.

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

"III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

"IV. Tomar las armas en el Ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

"V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."¹⁷⁹

La Constitución de 1857 fijo nuevamente la ciudadanía en veintiún años para los casados y dieciocho para los solteros, agregando como único requisito "tener un modo honesto de vivir" (artículo 34).¹⁸⁰

A raíz de la intervención francesa la vigencia de la Constitución de 1857 quedó brevemente interrumpida. La legislación de la época imperial no contempló más que el derecho de audiencia ante el emperador, descartando los derechos al voto activo y pasivo y el de asociación con fines políticos. Así se estableció en el artículo 8º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

"Artículo 8º.-Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador, y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo."¹⁸¹

Restablecida la vigencia de la Constitución de 1857, no hubo mayores modificaciones al texto original del artículo 35, que únicamente tuvo una reforma en su fracción IV, el 10 de junio de 1898, para precisar que la toma de armas para la defensa de la República o de sus instituciones debería hacerse en los términos que prescribieran las leyes.

Para 1917, el Constituyente respetó íntegramente el artículo 35, quedando en los mismos términos expresados por la Constitución de 1857, con la reforma de 1898:

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 35-9 - 35-10

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 34-8.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 35-10.

"Artículo 35: Son prerrogativas del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares;

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca;

"III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

"IV. Tomar las armas en el Ejército o guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes, y

"V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."¹⁸²

Esta misma redacción adoptada en 1917 ha permanecido en esencia intacta desde 1857. La única reforma que ha sufrido este artículo fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, que modificó la fracción III para agregar que el derecho de asociación política debía realizarse en forma libre y pacífica:

"Artículo 35: Son prerrogativas del ciudadano:

"I.....

"II.....

"III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;

"IV.....

Por lo que hace a la ciudadanía, el artículo 34 de la Constitución de 1917 mantuvo intactos los parámetros de su antecesora —veintiuno y dieciocho años de edad—. El 17 de octubre de 1953 fue reformado este artículo para conceder la ciudadanía a la mujer y el 22 de diciembre de 1969 se reformó nuevamente para uniformar la edad mínima en dieciocho años.¹⁸³

¹⁸² *Ibidem*, p. 35-12.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 34-79.

Finalmente, cabe agregar que el derecho al voto activo y pasivo también aparece consagrado en todas las Constituciones de los Estados de la República.¹⁸⁴

¹⁸⁴ En *Los derechos del Pueblo Mexicano* (*op. cit.*, pp. 35-25 a 35-30), con la sola excepción de Baja California Sur y Quintana Roo, están reproducidos los artículos correspondientes, los cuales enumeraremos a continuación: Aguascalientes, art. 12; Baja California, arts. 9 y 98; Campeche, art. 7; Coahuila, art. 19; Colima, art. 11; Chiapas, art. 7; Chihuahua, art. 21; Durango, art. 30; México, arts. 24 y 29; Guanajuato, arts. 20 y 21; Guerrero, art. 9; Hidalgo, art. 8; Jalisco, art. 4; Michoacán, art. 8; Morelos, art. 14; Nayarit, art. 17; Nuevo León, art. 36; Oaxaca, art. 24; Puebla, art. 13; Querétaro, art. 20; San Luis Potosí, art. 10; Sinaloa, art. 10; Sonora, art. 16; Tabasco, art. 23; Tamaulipas, art. 7; Tlaxcala, art. 13; Veracruz, art. 27 y Zacatecas, art. 12.

CAPITULO SEGUNDO

ENFOQUES SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS POLITICOS

I. Consideraciones generales

El problema de la naturaleza jurídica de los derechos políticos se nos presenta de suyo complejo. La diversidad de posturas respecto de los mismos podría llevarnos a conclusiones prácticamente infinitas.

A la pregunta ¿qué son los derechos políticos?, se le han dado múltiples respuestas. Algunos sostienen que se trata de derechos humanos, inherentes a la naturaleza humana; otros, que son facultades conferidas por los ordenamientos jurídicos vigentes. Hay quienes les atribuyen la característica de ser garantías individuales y quienes se las han negado, argumentando que no se refieren al individuo sino al ciudadano.

Por ello, iniciamos este capítulo con la pregunta: los derechos políticos, ¿derechos humanos o garantías individuales?

Para encontrar una contestación que sea lo más acertada posible, iniciamos nuestra exposición, en el segundo apartado, dilucidando las características de los derechos humanos, cuestión tanto o más difícil que la referida a los propios derechos políticos, porque igualmente existen múltiples opiniones al respecto.

Estas opiniones podemos englobarlas en dos corrientes fundamentales: la iusnaturalista, que explica los derechos humanos como existentes fuera de todo orden jurídico positivo, y la positivista, que insiste en que no puede haber potestades jurídicas fuera de la norma fundamental.

Tomar una postura u otra, nos llevaría, necesariamente, a determinadas consecuencias. En primer término, si los derechos humanos son producto de la razón natural o, en otras palabras, entidades universales, no cabe respecto de ellos teoría alguna sobre la soberanía de los Estados; de aquí a la intervención internacional para su defensa, no hay más que un paso. En el sentido contrario, si los derechos humanos tienen sólo lugar en tanto que derechos positivos, la

exigencia internacional de su observancia no tiene razón de ser, porque en tal hipótesis sería indudable que correspondería a la esfera de cada Estado su establecimiento y protección, cuando menos mientras no exista un acuerdo internacional que establezca lo contrario.

En segundo término, si adoptásemos la tesis iusnaturalista sobre los derechos humanos, habremos de reconocer la posibilidad de existencia de derechos al exterior del orden normativo. Ahora bien, si adoptásemos la tesis positivista, negando la existencia de derechos previos al sistema jurídico, llegaríamos a la imposibilidad de que existan normas fuera de este sistema y, por lo tanto, rechazaríamos la tesis de que los derechos humanos son eternos y universales.

De aquí que consideremos necesario realizar algunas reflexiones respecto de ambas teorías —iusnaturalismo y positivismo— con el fin de encontrar la solución más adecuada a los objetivos de este trabajo, tratando de encontrar una respuesta acorde con la lógica jurídica y con los propios hechos.

Fijada nuestra posición respecto de los derechos humanos, realizaremos lo propio respecto de las garantías individuales, tarea un poco más sencilla, pues, como veremos, existe cierta coincidencia doctrinal en tomo de ellos.

Después estableceremos nuestro punto de vista respecto de los derechos políticos mismos. En este lugar, la principal problemática que se nos presenta es conciliar la idea kelseniana de que los derechos políticos tienen como contenido el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal, con la idea de que los derechos políticos son una función pública encaminada a designar a los titulares de los órganos del Estado y, a la vez, dar respuesta a la inquietud de que los derechos políticos pueden existir de forma metaconstitucional.

Finalmente, habiendo expresado nuestras conclusiones en cuanto a los derechos humanos, las garantías individuales y los derechos políticos, expresaremos las relaciones conceptuales que se generan entre ellos.

En el tercer apartado, analizaremos la problemática de la dualidad de algunos derechos políticos, cuando aparecen, a la vez, como derechos y como obligaciones. Limitaremos nuestras consideraciones a los casos del voto activo y

del voto pasivo, ya que consideramos que en relación con el resto de los derechos políticos no existe la posibilidad de encontrar esa dualidad.

En el cuarto apartado expondremos nuestro punto de vista acerca de la relación entre los derechos políticos y los derechos electorales. Aquí buscaremos establecer si unos engloban a los otros o si son expresiones sinónimas.

Finalmente, en el quinto apartado esbozaremos la relación que existe entre los derechos políticos y los derechos sociales, la cual, consideramos, no se encuentra en el plano formal, sino en el plano de la dinámica de creación del Derecho.

Estamos conscientes de que los puntos expuestos no agotan las perspectivas desde las cuales se puede abordar el problema de la naturaleza jurídica de los derechos políticos. Sin embargo, creemos que son suficientes a los fines de este trabajo que, como expresamos en la introducción, se circunscriben a un análisis estrictamente jurídico de nuestra realidad constitucional.

Las conclusiones que obtengamos respecto de la naturaleza de los derechos políticos serán relevantes para el desarrollo de los siguientes capítulos en los que abordaremos los temas de los derechos políticos en particular y de las formas más eficaces de defensa de los mismos.

II. Los derechos políticos: ¿derechos humanos o garantías individuales?

Sobre los derechos humanos el maestro Rodríguez y Rodríguez nos proporciona la siguiente definición:

"Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente."¹⁸⁵

¹⁸⁵ "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo II, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1988, p. 1063.

La definición transcrita no determina quién es el sujeto que reconoce al ser humano sus derechos; en tal sentido podemos presuponer, a reserva de hacer mayores comentarios al respecto, que quien los "reconoce" es el Estado a través de sus instrumentos jurídicos, lo cual creemos necesario para poder definir puntualmente la naturaleza de la relación jurídica derivada de los derechos humanos y los sujetos que en ella intervienen.

Pérez Luño al diferenciar los derechos humanos de los derechos fundamentales, nos presenta una definición distinta. Nos dice que los derechos humanos son un " [...] conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional"¹⁸⁶; mientras que los derechos fundamentales "[...] son aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada."¹⁸⁷

La postura defendida por Pérez Luño se encuadra dentro del iusnaturalismo, corriente que caracteriza a los derechos humanos como universalmente válidos, y necesariamente anteriores y superiores al Estado y a todo orden normativo.

De la definición de Pérez Luño, el jurista argentino Bidart Campos, extrae dos planos distintos. El primero, "[...] el de que lo que la filosofía de los derechos humanos define en la suprapositividad como lo que 'debe ser' reconocido en la positividad [...]" y el segundo, "[...] el de lo que en la positividad ya 'es', tal como el plano anterior prescribe o exige que 'debe ser'".¹⁸⁸

Siguiendo esta misma idea, debemos entender que según el iusnaturalismo hay un conjunto de derechos debidos al hombre en razón de su existencia como persona humana y otro conjunto de derechos incorporados en un sistema normativo; a los primeros los llamamos derechos humanos o derechos del hombre

¹⁸⁶ Citado por BIDART CAMPOS, GERMÁN J., "Teoría General de los Derechos Humanos". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 234.

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ *Idem.*

y a los segundos, derechos fundamentales. Bidart Campos nos dice que el sistema normativo "[...] no puede crear a su voluntad su propio sistema de derechos fundamentales, porque para que sean tales, dicho sistema ha de guardar congruencia con los valores propios de los llamados derechos humanos; o sea, el poder, o el gobernante, o el derecho positivo, no pueden bautizar lingüísticamente como 'derechos' en el segundo plano a las normas que son contradictorias con lo que el primer plano señala como 'derechos' debidos al hombre en su calidad de persona."¹⁸⁹

No podemos dejar de formular una observación a la exposición de Bidart Campos, con la que coincidimos en su intención, mas no en su elaboración. De los términos empleados por el autor en comento, entendemos una relación de causalidad entre los derechos humanos y los derechos fundamentales; como si al gobernante o al Derecho Positivo no les quedara otra opción más que reconocer a los primeros y plasmarlos *a fortiori* en el ordenamiento legal vigente. Desde nuestro punto de vista, entre las dos categorías el nexo es normativo y no causal; en otras palabras, lo correcto es decir que el gobernante o el Derecho Positivo "está obligado" o "debe" observar que ambos planos coincidan.

Bidart Campos se inclina por la teoría iusnaturalista de los derechos humanos y respecto del positivismo hace la siguiente crítica:

"Cuando el positivismo voluntarista niega toda instancia suprapositiva que sirva de fundamento a los derechos [...], se queda atrapado únicamente en la positividad, en el derecho positivo [...], y como éste no está ligado a ningún deber (ni moral ni jurídico) que le venga impuesto desde afuera o desde más arriba (porque no hay suprapositividad o primer plano), los derechos serán lo que el derecho positivo diga que son, y toda definición de los mismos no podrá ser —acaso— más que esta que personalmente se nos ocurre: los derechos humanos (¿merecen ese nombre?) son los que cada derecho positivo asigna voluntariamente al hombre según su criterio deiscrecional, y denomina a su gusto."¹⁹⁰

Sin embargo, Bidart Campos reflexiona más adelante que es factible optar por una postura o por otra, reconociendo implícitamente que no es posible

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 235.

¹⁹⁰ *Idem*.

reducirlas para intentar una definición ecléctica, además de que no existe una razón jurídica lo suficientemente convincente para descalificar a ninguna de las dos corrientes jurídicas.

Respecto del positivismo, consideramos necesario hacer algunas reflexiones, con el fin de esclarecer la definición de derechos humanos. Hans Kelsen, al exponer su teoría respecto de la validez de la norma jurídica, escribió lo siguiente: "El fundamento de la validez de una norma sólo puede encontrarse en la validez de otra norma. La norma que representa el fundamento de validez de otra es caracterizada, metafóricamente, como una norma superior en relación con una inferior."¹⁹¹

El propio Kelsen reconoció que la fundamentación de las normas no puede realizarse ilimitadamente y tiene que descansar en una "norma fundante básica":

"[...] la norma que representa el fundamento de validez de otra norma es, en su respecto, una norma superior; pero la búsqueda del fundamento de validez de una norma no puede proseguir hasta el infinito, como la búsqueda por la causa de un efecto. Tiene que concluir en una norma que supondremos la última, la suprema. Como norma suprema tiene que ser *presupuesta*, dado que no puede ser impuesta por una autoridad cuya competencia tendría que basarse en una norma aún superior. Su validez no puede derivarse ya de una norma superior, ni puede volver a cuestionarse el fundamento de su validez. Una norma semejante, presupuesta como norma suprema, será designada aquí como norma fundante básica (*Grundnorm*). [...] Esta norma fundante es la que constituye la unidad de una multiplicidad de normas, en tanto representa el fundamento de la validez de todas las normas que pertenecen a ese orden."¹⁹²

Kelsen abunda sobre la norma fundante básica. Al inquirir sobre la validez de la Constitución del Estado explica que ésta sólo puede fundarse, o bien, en una Constitución más antigua, o bien, en un acto revolucionario, o bien, "[...] la respuesta sólo puede ser [...] que la validez de esa constitución, el suponer que es una norma obligatoria, tiene que ser *presupuesta*, [...]"¹⁹³

¹⁹¹ KELSEN, HANS, "Teoría Pura del Derecho", Editorial Porrúa-UNAM, México, 1991, p. 201.

¹⁹² *Ibidem*, p. 202

¹⁹³ *Ibidem*, p. 208.

El razonamiento del jurista vienés es consistente en tanto que busca explicar el fundamento de las normas jurídicas en las propias normas jurídicas, como el mismo lo aclara al iniciar su famoso tratado: "En cuanto teoría (pura del derecho) pretende, exclusiva y únicamente, distinguir su objeto. Intenta dar respuesta a la pregunta de qué sea el derecho, y cómo sea; pero no, en cambio, a la pregunta de cómo el derecho deba ser o deba ser hecho."¹⁹⁴

En este orden de ideas, la correcta interpretación del pensamiento de Kelsen es que inquirir sobre la validez de la norma jurídica fundante fuera del universo de las normas jurídicas nos llevaría fuera de la ciencia jurídica o, en otras palabras, si pretendemos hacer ciencia jurídica no podemos más que "presuponer" la norma jurídica fundante. Así, la validez formal de las normas jurídicas radica exclusivamente en otras normas jurídicas y cualquier intento por buscar fundamentos fuera de ellas mismas cae fuera del dominio de la ciencia jurídica, bien hacia la ciencia política, bien hacia la filosofía, o bien hacia la sociología.

Ahora nos preguntamos, ¿es posible hacer ciencia jurídica en el sentido kelseniano —positivista— respecto de los derechos humanos? La respuesta es afirmativa, siempre y cuando no traspasemos la frontera del ordenamiento u ordenamientos jurídicos vigentes o, en otras palabras, mientras consideremos a los derechos humanos como otorgados por el sistema jurídico y no como inherentes al ser humano.

Expuestas ambas teorías, nos colocamos, pues, ante la disyuntiva de optar por la teoría positivista o por la iusnaturalista para proseguir nuestra exposición. Así, en las siguientes líneas trataremos de fundamentar nuestra opción.

En primer término, formularemos una crítica al iusnaturalismo. Si aceptásemos un orden jurídico natural, que sea superior y fundante de toda norma jurídica, en el que todo ser humano sea titular de derechos por el simple hecho de serlo, ¿dónde dejaríamos al sujeto pasivo de la relación? A nuestra vista, es de elemental lógica sostener que para que alguien sea titular de derechos, tendrá que tener frente a sí a un sujeto obligado a respetar esos

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 15.

derechos y ese sujeto ha de ser precisamente un humano (o una persona moral representada, a fin de cuentas, por un humano). Bidart Campos hace una reflexión similar en los siguientes términos:

"[...] En otros términos, harto simples, los derechos humanos no se agotan en alguna capacidad del titular, sino que —por ser precisamente derechos— se tienen en relación de alteridad frente a otro u otros, que son los sujetos pasivos cargados con una obligación, un deber, un débito, que es la prestación cuyo cumplimiento da satisfacción al derecho del sujeto activo."¹⁹⁵

Así pues, podemos afirmar que no puede existir ninguna norma jurídica sino en el contexto de una relación de cuando menos dos personas: una facultada y otra obligada; en consecuencia, no es posible hallar derechos sin una relación humana; ni hacer descansar el orden jurídico en Dios o en la naturaleza humana; sobre todo porque esta última no implica necesariamente un orden jurídico, ya que el hombre, para serlo, bien puede prescindir de los derechos y de las obligaciones, así como también le es posible vivir sin sociedad o sin religión. Lo jurídico es una invención humana, no parte de su naturaleza. Una cosa es que el hombre históricamente se nos haya aparecido como un ser que vive en sociedad y que establece órdenes normativos y otra muy distinta que haga eso porque es parte de su naturaleza.

Bidart Campos asegura que es incorrecto sobreelevar a los derechos humanos y dejarlos fuera de la realidad histórica del mundo. Expone que la teoría de la universalidad de los derechos humanos —iusnaturalista—, necesita de una corrección conceptual, anexándole un componente histórico:

"[...] Que son universales quiere decir que le son debidos al hombre —a cada uno y a todos— en todas partes —o sea, en todos los Estados—, pero conforme a la situación histórica, temporal, y espacial que rodea a la convivencia de esos hombres en ese Estado. La exigencia del valor no traza límites sectoriales, ni en cuanto a espacios territoriales, ni en cuanto a ámbitos humanos; pero se acomoda a los ambientes históricos que se circunscriben geográfica y poblacionalmente.[...]"¹⁹⁶

¹⁹⁵ BIDART CAMPOS, GERMÁN J., *op. cit.*, p. 18.

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 45.

Más adelante, Bidart Campos puntualiza que estas reflexiones "[...] deben alejarse totalmente de toda relativización tanto del valor como de los derechos humanos que son su exigencia. No podrían significar que la raíz última de esos derechos fuera la circunstancia histórica, o la estimativa de los hombres (acaso de los gobernantes). [...] salvados los principios primarios o generales de los derechos humanos, la inserción positivizada de tales derechos en 'cada' mundo jurídico-político tiene, y debe tener su peculiaridad y su fisonomía existenciales."¹⁹⁷

Coincidimos con el punto de vista del maestro Bidart Campos en el sentido de que existen circunstancias históricas que condicionan la inserción de los derechos humanos en el orden positivo. Sin embargo, nos parece inadecuado acudir al expediente de la explicación histórica, porque entonces abandonaríamos el campo de lo jurídico, para explicar la naturaleza de los derechos humanos con otros elementos.

En ese sentido, consideramos correcta la afirmación kelseniana de que no es posible hacer ciencia jurídica prescindiendo de las normas jurídicas. En otras palabras, para hacer ciencia jurídica es necesario realizar un análisis con rigor lógico moviéndonos exclusivamente en el campo de lo jurídico, o sea, en el campo de las normas jurídicas. Y éstas, según el jurista vienés, serán exclusivamente las que hayan sido expedidas por los órganos jurídicamente autorizados a hacerlo.

Reconocemos, que si adoptásemos en nuestra exposición la tesis iusnaturalista respecto de los derechos humanos, entonces estaríamos reconociendo naturaleza jurídica a una serie de fenómenos que en realidad son de naturaleza metajurídica o, más propiamente, axiológica. Es decir, estaríamos realizando una filosofía de los valores jurídicos, pues según el iusnaturalismo los contenidos esenciales de los derechos humanos son la libertad, la igualdad y la justicia, conceptos no definibles a la luz de la ciencia jurídica.

Ahora bien, dado que la intención de este trabajo, y en particular de este capítulo, es desentrañar la naturaleza jurídica —y subrayamos jurídica— de los derechos políticos, no podemos echar mano de la tesis iusnaturalista para

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 47.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

fundamentar nuestro análisis, porque ingresaríamos en el campo de la axiología jurídica que no sería adecuada para explicar tal naturaleza.

Empero, debemos puntualizar que la tesis iuspositivista no nos satisface en su formulación original. Al respecto haremos dos consideraciones.

La primera, es recalcar que de ninguna manera rechazamos la existencia de los derechos humanos como valores que *deben ser* el contenido del Derecho Positivo. Efectivamente, sostenemos que el Estado, en su carácter de ente cuyo fin es hacer realidad los más altos valores humanos, está obligado a reconocer los derechos humanos, entendidos en su sentido de "valores universales", convirtiéndolos en normas jurídicas positivas y a sancionar su cumplimiento. Pero en este supuesto la obligación del Estado no es de carácter jurídico, sino exclusivamente axiológico. Si prescindieramos de esos contenidos axiológicos, estaríamos aceptando implícitamente que la voluntad del Estado —cualquiera que ésta sea—, expresada a través de los órganos formales constituidos, es la única que da fundamento a las normas jurídicas. De ahí al totalitarismo no hay más que un paso.

La segunda consideración que deseamos hacer es que la tesis iuspositivista, al explicar al universo jurídico cerrado sobre sí mismo, excluyendo de cualquier contenido jurídico a las normas que no han sido expedidas por los órganos formalmente autorizados para ello, resulta insuficiente para explicar un hecho jurídico peculiar: la formación de un Congreso Constituyente.

Como expusimos líneas arriba, según el iuspositivismo la norma jurídica constitucional es la norma suprema, que a su vez se fundamenta en una Constitución anterior o en una norma jurídica "presupuesta". Pues bien, ya sea de una forma o de otra, no hay manera de explicar la validez de la formación de un Congreso Constituyente a través de esta tesis, porque si un orden jurídico encuentra su fundamentación en la Constitución anterior —como se pretendió al expedir nuestra Constitución de 1917—¹⁹⁸ debe respetar las formas que el propio

¹⁹⁸ El Decreto del 5 de febrero de 1917, promulgatorio de nuestra Constitución vigente, la titula de la siguiente forma: "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857" (Véase TENA RAMÍREZ, FELIPE, "*Leyes Fundamentales de México 1808-1991*". Ed. Porrúa, S.A., México, 1991, p. 817).

ordenamiento anterior estatulía para su reforma, que en ningún caso llegarían al extremo de establecer su propia abrogación para permitir el establecimiento de un nuevo ordenamiento, ya que todo orden jurídico tiene la pretensión de permanencia absoluta.¹⁹⁹ En la otra hipótesis, la de que la Constitución se base en una norma jurídica fundante presupuesta —por ejemplo, cuando el nuevo orden constitucional emana de un movimiento revolucionario—, encontramos la existencia, jurídica y real, anterior a la Constitución, de un orden jurídico conforme al cual se integra el cuerpo constituyente, el cual, desde luego, no tiene su fundamento en el nuevo orden jurídico. En este orden jurídico que llamaremos preconstitucional se contienen las normas, indudablemente jurídicas, conforme a las cuales se organiza el Congreso Constituyente y se reconoce a sus presuntos miembros el derecho a participar en él.²⁰⁰ Y decimos que son normas jurídicas porque entrañan la existencia de derechos y obligaciones, a cargo de un sujeto activo y de un sujeto pasivo, respectivamente; para los individuos, el derecho a participar en el Congreso Constituyente; para éste la obligación de reconocer a los

¹⁹⁹ Tomemos como ejemplo la Constitución de 1857 que en su artículo 127 establecía que: "La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas." (TENA RAMÍREZ, FELIPE, *op. cit.*, p. 627.). El artículo 128 del mismo ordenamiento rezaba así: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un transtorno público se establezca un gobierno contrario á los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y, con arreglo á ella y á las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado á esta." (TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 627.). Como fácilmente puede observarse, la Constitución de 1857 no proveyó de ninguna forma su propia derogación ni un mecanismo para, en su caso, establecer una nueva Constitución, de tal manera que sería inconsistente sostener que formalmente pudo haber servido de fundamento al orden jurídico emanado de la Revolución Mexicana. Sobre la posibilidad de la reforma constitucional total pueden consultarse: BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, "Derecho Constitucional". Editorial Tecnos, Madrid, 1987, pp. 250 y ss; y BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A., México, 1989, p. 377 y ss.

²⁰⁰ En el caso del Congreso Constituyente de Querétaro, la discusión sobre la validez de las credenciales de los diputados se llevó a cabo del 25 al 30 de noviembre de 1916, antes de que se iniciaran formalmente sus trabajos legislativos. Sin embargo, hubo varios casos pendientes sobre presuntos diputados que requirieron que el Congreso tuviera diez sesiones de Colegio Electoral, la última de ellas celebrada el 25 de enero de 1917. Sobre los trabajos de Colegio Electoral del Congreso Constituyente puede consultarse CARPIZO MCGREGOR, JORGE, "La Constitución Mexicana de 1917", Ed. Porrúa, S.A., México, 1990, pp. 62-74.

individuos su capacidad para participar en él. Más aún, si el Congreso Constituyente es de carácter representativo —como lo han sido la mayoría de los constituyentes en la época contemporánea— es necesario que exista todo un orden jurídico en el que se determinen el procedimiento y los derechos conforme a los cuales se elegirá a los representantes al Congreso Constituyente.

Desde luego, el orden jurídico preconstitucional es un orden transitorio que se agota en el momento mismo en que la nueva constitución entra en vigor y su existencia en ninguna forma presupone que sea superior o que fundamente a la norma constitucional. Pero si tiene la función de otorgar validez jurídico-formal o, en otras palabras, reconocimiento de legitimidad, al órgano que se encargue de elaborar la nueva Constitución. El fin de este orden preconstitucional es dar vida jurídica, no a la Constitución, sino al Poder Constituyente. Este orden jurídico preconstitucional no determina el contenido de la norma constitucional, sino la forma en que ésta es expedida.

Podría argumentarse que las normas preconstitucionales no son en realidad fenómenos jurídicos porque, en todo caso, emanan de un acto de poder político desprovisto de juridicidad, es decir, sin sustento en una norma jurídica que determine los modos y procedimientos para la formación del constituyente, y porque, además, no hay posibilidad de obtener coactivamente su cumplimiento.

Sin embargo, no atribuirle juridicidad a estas normas preconstitucionales, equivaldría a no hacerlo respecto de las normas expedidas por el propio Poder Constituyente; porque, a fin de cuentas, adoptando ese punto de vista, podríamos decir que toda Constitución y todo Poder Constituyente tienen su origen, primaria e indiscutiblemente, en la expresión concreta de una voluntad política.

Ahora bien, habiendo señalado las imprecisiones en que a nuestro juicio incurren las dos corrientes doctrinarias, hemos de expresar nuestra posición al respecto. Consideramos que las normas jurídicas en ninguna forma son parte de la naturaleza del ser humano; pero también consideramos que el universo de lo jurídico no se agota en las Constituciones ni en los órganos formalmente facultados para expedir normas obligatorias. Al respecto nos parece clarificante el siguiente párrafo de Celso Lafer, quien comenta los trabajos de Hannah Arendt:

"[...] No es verdad que 'todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos', como afirma el artículo 1º de la Declaración Universal de los

Derechos del Hombre de la ONU, de 1948, en la línea de la Declaración de Virginia de 1776 (art. 1º). No nacemos iguales; **nos volvemos iguales como miembros de una colectividad en virtud de una decisión conjunta que garantiza a todos derechos iguales.** La igualdad no es algo *dado* —no es *physis*, ni deriva de un absoluto trascendente externo a la comunidad política—. Es una construcción, elaborada convencionalmente por la acción conjunta de los hombres a través de la organización de la comunidad política. De ahí la indisolubilidad de la relación entre el derecho individual del ciudadano a través del ejercicio de sus derechos políticos, y el derecho de la comunidad a autodeterminarse, construyendo convencionalmente la igualdad.²⁰¹

Coincidimos plenamente con la expresión anterior. Nos parece absolutamente cierto que los derechos, sean éstos humanos o de otra índole, no los tenemos por la naturaleza; sino que son establecidos convencionalmente por los seres humanos en el seno de la comunidad políticamente organizada; pero, además, los derechos humanos ni son concedidos por el Estado ni son fruto de un orden constitucional, porque estos fenómenos —el Estado y el orden constitucional— son al igual que los derechos humanos, construcciones jurídicas elaboradas en una convención de la comunidad política. De aquí que la observancia de los derechos humanos sea obligatoria para el Estado y más concretamente para el gobernante; porque forman parte del mismo pacto de la comunidad política que se traduce en la creación de un orden jurídico constitucional. De aquí que sea explicable la existencia de derechos fuera, aunque no por encima, del orden constitucional, como el de los relativos a la formación de un Congreso Constituyente.

Así pues, ensayando una definición tentativa de los derechos humanos, podríamos decir que son las facultades que reconoce la colectividad, cualquiera que sea su forma y nivel de organización política, a todos y cada uno de sus miembros, en función de su calidad de seres humanos.

Con esta idea pretendemos conciliar la idea de que los derechos humanos pertenecen a todos y cada uno de los seres humanos, sin supeditarla ni a la naturaleza ni a su reconocimiento por el orden jurídico constitucional; a la vez que

²⁰¹ LAFER, CELSO, "La Reconstrucción de los Derechos Humanos. Un Diálogo con el Pensamiento de Hannah Arendt". Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 172. (Las negritas son nuestras).

dejamos abierta la puerta a la explicación histórica de los derechos humanos concretos, ya que consideramos que es cada colectividad la que los define en función de su contexto histórico y, también, dejamos entrever la posibilidad de que pudiera ser válida la defensa internacional de los derechos humanos, con la condición de que exista una colectividad internacional jurídicamente constituida; sobre éste último aspecto abundaremos en el capítulo cuarto.

Asimismo, de la definición anterior se obtiene que los derechos humanos los tienen todos y cada uno de los miembros de la colectividad frente a todos y cada uno de los miembros de la propia comunidad y no únicamente frente al Estado; de aquí que éste se halle obligado no sólo a abstenerse de vulnerar los derechos humanos de los gobernados, sino, también, a crear los instrumentos jurídicos que obliguen a los propios gobernados a observar los derechos humanos de los demás.

Abordaremos ahora el tema de las garantías individuales. Como en el caso de los derechos humanos, el uso del concepto de "garantías individuales" se ha prestado a una serie de equívocos debido a la multitud de opiniones que hay al respecto.

El maestro Alfonso Noriega Cantú, expresa que las garantías individuales son: "derechos naturales, inherentes a la persona humana, en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas, que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico y social, que permite [sic] el libre desenvolvimiento de las personas, de acuerdo con su propia y natural vocación, individual y social."²⁰²

Como podemos observar, el maestro Noriega hace coincidir prácticamente los conceptos de garantías individuales y de derechos humanos, entendidos éstos desde el punto de vista iusnaturalista.

No nos parece aceptable el punto de vista del ilustre jurista mexicano en función de que, además de que no consideramos a los derechos humanos como emanados de la naturaleza humana, no es posible hacer coincidir derechos

²⁰² NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, *"La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917"*. Ed. UNAM- Coordinación de Humanidades, México, 1967, p. 111.

humanos y garantías individuales, pues la esencia de unos y otros es diversa, pues mientras que los primeros las tienen todos y cada uno de los miembros de la comunidad frente a todos y cada uno de los miembros de la propia comunidad, las garantías individuales las tienen los gobernados frente a los órganos de gobierno, como veremos a continuación.

Por su parte, Hans Kelsen utiliza el término "garantías" referido a los mecanismos o procedimientos establecidos constitucionalmente para asegurar que las normas secundarias coincidan con las propias normas constitucionales y se refiere específicamente a la necesidad de que "[...] un órgano distinto del legislativo tiene [tenga] a su cargo la tarea de comprobar si una ley es constitucional y de anularla cuando —de acuerdo con la opinión de ese órgano— sea 'inconstitucional'."²⁰³

Refiriéndose a lo que en nuestro medio es conocido como garantías individuales, Kelsen las caracteriza como los "derechos o libertades fundamentales", a las que incluye dentro de la categoría de derechos políticos:

"Los derechos políticos comprenden también los denominados derechos o libertades fundamentales, que las constituciones de los Estados modernos regulan en cuanto garantizan la igualdad ante la ley, la libertad (es decir, inviolabilidad) de la propiedad, la libertad personal, la libertad de opinión (en especial, la libertad de prensa), la libertad de conciencia, incluyendo la libertad de religión, de asociación y de reunión, etcétera."²⁰⁴

Reconocemos en el razonamiento del jurista vienés el empleo de la terminología adecuada; pues el término de "garantías" no debe ser empleado para referirse a los derechos mismos de los gobernados, sino a los medios establecidos para defenderlos, pues el término "garantía" da la idea de "asegurar" o "dar certeza" y al hacer la declaración de que existe un derecho en favor del gobernado no se implica que éste cuente con la "garantía" de su cumplimiento. Las "garantías" están constituidas efectivamente por los mecanismos y procedimientos establecidos para hacer cumplir esos derechos:

²⁰³ KELSEN, HANS, *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1988, p. 186. También abunda sobre el mismo tema en las pp. 316 y ss.

²⁰⁴ KELSEN, HANS, *Teoría Pura del Derecho*, *op. cit.*, p. 152.

"[...] Puesto que el sentido del acto mediante el cual se elimina una norma, es él mismo una norma, la libertad garantizada consiste en el poder jurídico de poder intervenir en la producción de esas normas."²⁰⁵

En este último caso, el jurista vienés se refiere a la producción de normas en el sentido específico de que todo individuo tenga la posibilidad de iniciar un procedimiento para anular una ley que lo afecta, ya sea para efectos personales o colectivos, que lo afecta por ser contraria a la Constitución, en cuyo caso participa en forma derogatoria en la formación de la voluntad estatal.

A pesar de estar de acuerdo en la terminología kelseniana, tenemos que rechazar la idea de que las garantías constitucionales son una especie de los derechos políticos. Las razón para ello es que nos parece inconsistente señalar que cuando el individuo inicia un procedimiento referido a la constitucionalidad de un acto está participando en la formación de la voluntad del estado, pues, es evidente que en un juicio constitucional no se forma la voluntad estatal, sino que ésta ya se ha formado anteriormente. El resultado de dicho juicio sólo determinará la constitucionalidad de dicho acto concreto, es decir, si éste se ha producido conforme a la voluntad del estado previamente determinada.

El ilustre jurista mexicano Jorge Carpizo, hace una distinción entre los derechos humanos y las garantías individuales en los siguientes términos:

"Podemos concluir que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son individualizadas y concretas."²⁰⁶

El Dr. Ignacio Burgoa, por su parte, realiza también una distinción entre derechos del hombre (derechos humanos) y garantías individuales, para obtener el concepto de éstas últimas:

"Los derechos del hombre se traducen sustancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio, las garantías individuales equivalen a la

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 155.

²⁰⁶ CARPIZO MCGREGOR, JORGE, "Derecho Constitucional II" en "*Estudios Constitucionales*". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 434.

consagración jurídico-positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo."²⁰⁷

En otras palabras, el Dr. Burgoa establece que la garantía individual es el derecho humano concretado en norma constitucional.

Al margen de las consideraciones que ya realizamos respecto del concepto de derechos humanos, expresamos nuestra coincidencia con el ilustre jurista, en el sentido de que las garantías individuales son los derechos humanos constitucionalizados.

La única salvedad que hacemos a la exposición del Dr. Burgoa es que en términos estrictos consideramos mucho más correcto referirse a "derechos fundamentales" que a "garantías individuales"; sin embargo, tomando en consideración que nuestro ordenamiento constitucional se refiere a los "derechos fundamentales" como "garantías individuales", conservaremos esta denominación, usándola como sinónimo.

Antes de terminar nuestra exposición acerca de las garantías individuales o derechos fundamentales nos referiremos a algunas de sus características.

Siguiendo al Dr. Burgoa, señalaremos que la garantía individual es una relación jurídica de supra a subordinación que se establece entre el gobernado, como sujeto activo, y el Estado o más concretamente sus autoridades, como sujeto pasivo. En esta relación jurídica se establece un derecho público subjetivo en favor del gobernado, el cual es correlativo de una obligación a cargo del Estado consistente en respetar dicho derecho y cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo. Finalmente, la última característica de tipo formal de la garantía individual es que se encuentra prevista y regulada por la Ley Fundamental o constitucional.²⁰⁸

²⁰⁷ BURGOA, IGNACIO, "Las Garantías...", *op. cit.*, p. 187.

²⁰⁸ BURGOA, IGNACIO, "Las Garantías...", *op. cit.*, p. 186.

A continuación expresaremos nuestro punto de vista respecto de la naturaleza de los derechos políticos, comparándolos con los derechos humanos y con las garantías individuales a las que ya nos hemos referido.

Hans Kelsen nos señala que a los derechos políticos: "Se suele definirlos como una autorización para influir en la constitución de la voluntad estatal; ello significa participar, directa o indirectamente en la producción del orden jurídico, en el que se expresa la 'voluntad estatal'. Se piensa con ello —como sucede, por lo general, cuando se trata del orden jurídico personificado como 'voluntad estatal'— sólo en las formas de formulación generales de las normas jurídicas constitutivas de ese orden: las leyes.[...]"²⁰⁹

Básicamente, Kelsen circunscribe los derechos políticos al sufragio activo y al sufragio pasivo, a los que menciona en los siguientes términos:

"[...] el proceso de formación de la voluntad estatal se divide en dos etapas: la elección del parlamento y la promulgación de las leyes por los miembros electos del parlamento. En consecuencia, en este caso existe un derecho subjetivo de los electores, que configuran un círculo más o menos grande, a saber, el derecho al voto; y un derecho subjetivo de los electos —relativamente menos en número—, es decir, el derecho a participar en las actividades parlamentarias, tomando la palabra y votando. Se trata de derechos políticos."²¹⁰

El propio Kelsen aclara que los derechos políticos también abarcan la elección de otras autoridades distintas a los parlamentos:

"Junto al derecho de elegir un parlamento, cabe tomar en cuenta otros derechos de elección también como derechos políticos. Según las constituciones democráticas, puede constituirse por elección, no sólo el órgano legislativo, sino también los órganos ejecutivos (administrativos) y judiciales. En tanto la función de esos órganos es una función de producción de derechos, esos derechos de elección otorgan un poder jurídico, que como el derecho de elección de un parlamento, implica participar, no directamente, pero sí indirectamente, en la producción de las normas que el órgano está facultado para producir."²¹¹

²⁰⁹ KELSEN HANS, "Teoría Pura del Derecho", *op. cit.*, pp. 150-151.

²¹⁰ *Ibidem*, p. 151.

²¹¹ *Idem*.

Sin embargo, como ya apuntamos líneas arriba Kelsen también considera que los derechos fundamentales (o garantías individuales) son derechos políticos, porque permiten la participación en la formación de la 'voluntad estatal', postura acerca de la cual ya formulamos nuestras objeciones.

Para entender cabalmente la idea kelseniana de la elección de los órganos ejecutivo y legislativo, como derecho político, en tanto que órganos productores de normas, debemos comprender que para Kelsen la actuación de estos órganos se traduce en la aplicación de las normas jurídicas generales, dictando normas jurídicas particulares —sentencias y resoluciones administrativas—, contribuyendo así a la formación de la "voluntad del estado [sic]".²¹² En este sentido, Kelsen entiende a la expedición de normas jurídicas particulares como un acto de producción del derecho que se basa en normas superiores y de ahí que la elección de los órganos ejecutivo y judicial sea un derecho político porque colabora en la formación de la "voluntad estatal".

Sin embargo, el propio Kelsen señala que hay otros actos que no son de producción del derecho:

"[...] Se trata de los actos de que ya se habló mediante los cuales se llevan a cabo los actos coactivos estatuidos por las normas jurídicas; también hay un acto de producción de derecho positivo, que no es aplicación de una norma jurídica positiva, a saber, la instauración de la primera constitución histórica que se produce aplicando la norma fundante básica no impuesta positivamente, sino sólo presupuesta."²¹³

Ahora bien, al reconocer Kelsen la existencia de actos de autoridad diversos a lo que llama la formación de la "voluntad estatal", es decir, la elaboración de leyes, se concluye la insuficiencia de su teoría sobre los derechos políticos para explicar la elección del titular del Poder Ejecutivo, según nos dice Terrazas Salgado, "[...] toda vez que la actividad originaria de tal funcionario público es eminentemente administrativa y sólo por excepción de carácter legislativo."²¹⁴

²¹² KELSEN, HANS, *"Teoría Pura del Derecho"*, op. cit., p. 246.

²¹³ *Ibidem*, p. 246.

²¹⁴ TERRAZAS SALGADO, RODOLFO, op. cit., p. 507.

El Dr. García Máynez, al comentar la obra de Georg Jellinek, nos dice que éste considera a los derechos políticos como una de las clases de los derechos subjetivos públicos, y los define en los siguientes términos:

"[...] son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. El derecho de voto, verbigracia, es de índole política, porque es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, función que tiene asimismo carácter orgánico. Esto quiere decir que el votante obra como órgano estatal, ya que desempeña una función pública. Jellinek advierte, sin embargo, que el derecho de sufragio no debe ser confundido con el acto mismo de votar, porque éste último ya no es derecho político, sino cumplimiento de una función. El derecho de voto es simplemente 'pretensión de intervenir por medio del voto en la elección de los órganos políticos'. Lo propio puede decirse de ser votado. La pretensión de ser electo es el derecho político; el desempeño de los cargos de elección es, en cambio, función orgánica. [...]"²¹⁵

Y citando a Jellinek, agrega que:

"Votar, es obrar por el Estado; el voto es, pues, una actividad orgánica; el derecho del individuo sólo puede consistir en que se le admita en el acto electoral."²¹⁶

Nos parece muy interesante el último de los asertos, en el sentido de que la esencia del derecho político es la pretensión de ser admitido en el acto electoral; sin embargo, insistimos en que el derecho político es un fenómeno que se da aún fuera del ámbito estatal. El derecho de votar, por ejemplo, puede tenerse aún antes de que exista el órgano constituyente, que es el "órgano que determina a los demás órganos del Estado"²¹⁷, y esto es muy claro cuando observamos que para conformar este órgano tiene que haber un cuerpo de normas en el que se determine el procedimiento a seguir para admitir a los miembros del mismo. No queremos decir con lo anterior que el Poder Constituyente esté fuera del Estado, sino, únicamente, que los derechos políticos existen aún antes que el propio Poder Constituyente.

²¹⁵ GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 255.

²¹⁶ *Ibidem*, p. 256.

²¹⁷ "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO". Tomo IV, *op. cit.*, p. 2436.

Terrazas Salgado, a su vez, nos ofrece una definición de los derechos políticos, apoyándose en la tesis de Jellinek:

"[...] podemos definir a los derechos políticos como 'aquellos derechos subjetivos públicos que permiten al gobernado en su calidad de ciudadano cumplir con la función consistente en elegir e integrar los órganos de representación popular del Estado'.²¹⁸

Admitimos el punto de vista del maestro Terrazas Salgado, con la observación de que a nuestro juicio es posible prescindir de la referencia al "gobernado", pues, en términos estrictos ni todo gobernado es ciudadano ni todo ciudadano es gobernado. En efecto, existen casos en los cuales hay gobernados que no tienen ciudadanía, tal es el caso de las personas morales, de los menores de edad y de los incapaces y de aquellos a quienes se les ha suspendido o retirado la ciudadanía como pena por la infracción de alguna ley. Igualmente, existen casos excepcionales en que por ausencia de un orden jurídico constitucional no está definida la calidad de gobernado por no existir un ente jurídico gobernante, pero sí existe la ciudadanía, que en esos momentos de excepción se manifestaría como una cualidad jurídica del miembro de la colectividad que le permite intervenir en la formación o definición del nuevo orden jurídico.

Así pues, modificaremos la definición mencionada en los siguientes términos: Los derechos políticos son aquellas facultades que permiten al ciudadano cumplir con la función consistente en elegir e integrar los órganos de representación popular del Estado incluido, en su caso, el propio Poder Constituyente.

Pareciera demasiado insistente incluir como derechos políticos a actos previos al propio Poder Constituyente. Reiteramos que a nuestro modo de ver, tan existen esos derechos que el primer acto de todo Constituyente es pronunciarse sobre la validez del derecho de sus presuntos miembros a participar en los trabajos de dicho cuerpo; y esta validez no es producto del capricho, sino que se

²¹⁸ *Op. cit.*, p. 512.

sustenta en la observación escrupulosa de las normas jurídicas contenidas en la convocatoria y en la ley correspondientes.²¹⁹

Existen otras definiciones de los derechos políticos en las que no nos detendremos porque en ellas se incluyen elementos a los que ya nos hemos referido con anterioridad o porque su contenido no contribuye a los objetivos de nuestro trabajo.²²⁰

Nos resta ahora delimitar la relación que existe entre los derechos políticos, los derechos humanos y las garantías individuales.

¿Son los derechos políticos, derechos humanos?. Para responder a esta pregunta habremos de rescatar nuestra definición de los derechos humanos y replantearla así: ¿Son los derechos políticos facultades reconocidas por la colectividad en todos y cada uno de sus miembros, en función de su calidad de seres humanos?

La respuesta es, desde luego, negativa. La titularidad de los derechos políticos requiere de una condición inexcusable: la ciudadanía. Y es claro que no todos los miembros de una colectividad gozan de la ciudadanía, sino sólo aquéllos

²¹⁹ Los trabajos del Congreso Constituyente de 1916-1917 se desarrollaron con base en el Decreto del Presidente Venustiano Carranza expedido el 14 de septiembre de 1916 que reformó diversas disposiciones del Plan de Guadalupe; en este documento se determinó, entre otras cuestiones, que los requisitos para ser diputado serían los mismos que los señalados en la Constitución de 1857, quedando impedidos quienes hubieran colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista, y que el Congreso Constituyente se reuniría exclusivamente para conocer de un proyecto de Constitución reformada que el Primer Jefe enviaría a dicho cuerpo. El 19 de septiembre se expidió una Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente en la que se establecieron, entre otras cosas, la fecha y los procedimientos para la elección de dicho cuerpo y la forma de calificación de las elecciones de sus miembros (Cfr. CARPIZO MCGREGOR, JORGE, "La Constitución Mexicana de 1917", *op. cit.*, pp. 60-62).

²²⁰ Así por ejemplo, Rodrigo Borja dice que el individuo goza de derechos políticos "(...) en tanto que participa en las tareas oficiales del Estado (...)" (*Derecho Político y Constitucional*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 336), definición a la que objetamos el uso del término "tareas oficiales", porque éstas son muchas y muy diversas (verbigracia, el cobro de impuestos o la representación diplomática en el extranjero). Sánchez Agesta, citado por Concha Malo, define a los derechos políticos como "derechos de participación en la vida política" (CONCHA MALO, MIGUEL, "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos...", *op. cit.*, p. 20.); a esta definición objetamos la inclusión del término "vida política", que resulta tautológico y ambiguo, pues nunca define qué es "lo político"; ello equivaldría a señalar que el Derecho Constitucional es el que se refiere a la Constitución.

que cumplen determinados requisitos, que pueden referirse a la nacionalidad, a la edad o a determinada condición social, económica o cultural.²²¹

¿Lo anterior quiere decir que el Estado tiene la posibilidad jurídicamente válida de determinar a su libre arbitrio quién goza de la ciudadanía y quién no?, el positivismo respondería que esto sería correcto, siempre que la norma correspondiente se haya expedido por el órgano formalmente autorizado para hacerlo. Esta solución haría del totalitarismo un fenómeno jurídicamente válido, que haría posible jurídicamente la exclusión de grandes grupos humanos de esta categoría por razones de sexo, raza o religión, lo cual afrenta a las normas más elementales de la ética jurídica.

Siguiendo la exposición de Celso Lafer, quien a su vez explica el pensamiento de Hannah Arendt, podemos encontrar otra solución:

"Los derechos son necesarios justamente para garantizar que lo dado de la existencia sea reconocido y no resulte solamente del imponderable de la amistad, de la simpatía o del amor en el estado de naturaleza. Por esa razón Hannah Arendt destaca, a partir de los problemas jurídicos suscitados por el totalitarismo, que el primer derecho humano es el *derecho a tener derechos*. Esto significa pertenecer, por el vínculo de la ciudadanía, a algún tipo de comunidad jurídicamente organizada y vivir en una estructura donde se es juzgado por acciones y opiniones, en virtud del principio de legalidad. [...]"²²²

De esta exposición podemos entresacar varias propuestas. La primera, que la ciudadanía es un vínculo jurídico que relaciona a la persona humana con el Estado, cuando éste existe o, de forma más extensa, con la comunidad política. La segunda, que la ciudadanía implica una serie de derechos y obligaciones del individuo frente y hacia la comunidad política, lo cual incluye, en su caso, al propio Estado y al resto de los miembros de la comunidad. La tercera, que el primer derecho humano es la ciudadanía, entendida como el "derecho a tener derechos (y obligaciones)" y la cuarta —y creemos que la más importante— que todo ser

²²¹ Así, por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 34, señala como requisitos para la ciudadanía ser mexicano (por nacimiento o naturalización) y además, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir. En anteriores ordenamientos constitucionales se han registrado casos de restricción de la ciudadanía por razones económicas o de nivel de conocimientos.

²²² LAFER, CELSO, *op. cit.*, p. 176.

humano debe tener derecho a ser considerado ciudadano en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad política.

Así, lo que se nos aparece como un derecho humano es el derecho a la ciudadanía, entendido como la posibilidad de vincularse jurídicamente con la comunidad política, sin que para ello se exijan requisitos derivados de una condición humana insalvable (sexo o raza) o de discriminación por motivos de conciencia (religión, afiliación política u opinión).

Esta idea refuerza nuestra opinión de que los derechos políticos no son un derecho humano *per se*. Los derechos políticos son parte de ese *status* jurídico que denominamos ciudadanía y en ella encuentran su fundamento. Pero, si la ciudadanía es un derecho humano, los derechos que le son inherentes —los derechos políticos— también lo son, ya que no podríamos concebir una "ciudadanía" vacía, en la que el titular de la misma no tuviera la oportunidad de participar en la integración de los órganos del Estado. Una ciudadanía de esa naturaleza sería una ciudadanía estéril y prescindible.

Pero tampoco la ciudadanía y los derechos políticos son concesiones del Estado. La ciudadanía —y los derechos políticos— surgen por razón del pacto en el que los miembros de la comunidad política se reconocen unos a otros como sujetos con la capacidad de ser ciudadanos y capaces de adquirir los derechos y obligaciones vinculados al *status* de ciudadano. Esta idea podría resumirse en la siguiente frase: "Te reconozco ciudadano en la medida en que me reconoces como ciudadano."

Así, podemos concluir que el derecho a tener ciudadanía sin restricciones derivadas de la condición humana o de la conciencia, es un derecho humano. Que la ciudadanía es un vínculo jurídico en el que concurren derechos y obligaciones frente y hacia la comunidad política —incluyendo al Estado— y que los derechos políticos son los derechos que, basados en la ciudadanía, permiten a su titular participar en la elección e integración de los órganos de representación popular.

De esta forma, podemos afirmar que todos los seres humanos tenemos derecho a la ciudadanía desde que nacemos, por virtud del acuerdo tomado en el seno de la comunidad.

De igual forma, en esta explicación encontramos sustento al derecho del Estado —o comunidad política— de retirar la ciudadanía a quienes, en acciones concretas violenten su propia categoría ciudadana, ya sea por realizar actos que importen la pérdida de la nacionalidad o que pongan en peligro la propia seguridad de la comunidad política; o bien, decretar la suspensión de las prerrogativas ciudadanas como pena por no cumplir las propias obligaciones ciudadanas o como consecuencia de estar sujeto a la acción de la justicia por un acto criminal,²²³ sin que esta suspensión o retiro de la ciudadanía vulnere los derechos humanos.

Nos falta responder a la pregunta ¿son los derechos políticos, garantías individuales?. La respuesta que encontremos es muy importante porque tiene trascendencia en relación con la forma en que deben tutelarse jurídicamente dichos derechos.

El Dr. Burgoa encuentra una distinción entre la naturaleza de unos y otros:

"[...] Así estas [las garantías de índole material o derechos políticos] son facultades que un gobierno de extracto democrático otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación de los sujetos físicos que vayan a encarnar a un órgano estatal determinado, o para figurar como candidatos a tal designación (voto activo y pasivo respectivamente). Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter *ocasional*, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es *permanente*, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una *condición* [sic] *sine qua non*, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado,

²²³ En nuestra Constitución las causas de pérdida de la ciudadanía se enumeran en el apartado B) del artículo 37 y se refieren básicamente a actos en los que se aceptan títulos, funciones, condecoraciones o se prestan servicios o se ayuda a gobiernos extranjeros sin el permiso previo del Congreso Federal. Por su parte, el artículo 38 establece las causas por las cuales se puede suspender al ciudadano en el ejercicio de sus prerrogativas, a saber, por no cumplir las obligaciones ciudadanas a que se refiere el artículo 36; por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal o estar extinguiendo una de estas penas; por vagancia o ebriedad consuetudinarias; por estar prófugo de la justicia y por causa de una sentencia ejecutoria que imponga como pena la propia suspensión.

independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ella."²²⁴

El maestro Terrazas Salgado formula al comentario del Dr. Burgoa la siguiente objeción:

"En nuestro concepto, el punto de vista del egregio jurisconsulto mexicano es bastante discutible, pues basa su argumentación en ciertas particularidades que a su juicio tiene el 'derecho subjetivo político' y que en cambio no reúne el 'derecho público individual'; no obstante, consideramos que sus apreciaciones resultan imprecisas, ya que el derecho político en cuanto a su ejercicio no puede estimarse 'ocasional' ni 'efímero', toda vez que no se actualiza accidentalmente o por contingencia, ni el ciudadano lo ejercita una sola vez para no volverlo a ejercitar jamás.

"Los derechos políticos se tienen permanentemente y se ejercitan en forma periódica, es decir, cada vez que hay elecciones y en tanto el ciudadano no fallezca o no sea 'suspendido' en el ejercicio de tales derechos o 'privado' del carácter de 'ciudadano', que sí es como lo dice el Dr. Burgoa O., *conditio sine qua non* para otorgar su titularidad; [...]"²²⁵

Suscribimos totalmente esta objeción porque es evidente la distinción que existe entre la titularidad de un derecho y su ejercicio efectivo. Resulta ilógico sostener que para ser titular de un derecho hay que ejercitarlo continuamente.

Sin embargo, esta objeción no es suficiente para esclarecer si los derechos políticos son garantías individuales o derechos fundamentales. Para no perder el hilo de nuestra exposición nos remontaremos a la definición que expusimos acerca de las garantías individuales, considerándolas como los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Ahora bien, si hemos aceptado que el derecho a la ciudadanía es un derecho humano, debemos admitir igualmente que su constitucionalización es una garantía individual o derecho fundamental. Ahora bien, si la ciudadanía es un *status* jurídico que implica la existencia de los derechos y de las obligaciones políticas, ¿deben ser estos derechos considerados como garantías individuales?

²²⁴ BURGOA, IGNACIO, "El Juicio de Amparo", Ed. Porrúa, S.A., 1989, pp. 451-452.

²²⁵ TERRAZAS SALGADO, *op. cit.*, p. 509.

Nuestra respuesta es positiva, toda vez que los derechos políticos son derechos humanos derivados del estado de ciudadanía que a su vez es también un derecho humano. Consideramos que el derecho a tener una ciudadanía, es decir, a formar parte de la comunidad política en condiciones de igualdad con el resto de los miembros de la misma, es un derecho humano y, en consecuencia, debe ser considerado como derecho fundamental (o garantía individual) por el Estado ya constituido. A nuestro parecer, cualquier intento del gobernante de restringir o retirar la ciudadanía, fuera de los parámetros que ya hemos señalado, debe ser impedida jurídicamente por el juicio de garantías. De hecho, creemos que nada impide que cualquier gobernado que sea privado de su carácter de ciudadano acuda ante los tribunales federales para impugnar la legalidad y/o constitucionalidad de tal acto de privación.

Creemos igualmente correcta la solución de que siendo los derechos políticos contenido de la relación jurídica establecida entre el ciudadano y el Estado, podemos considerarlos como garantías individuales (o derechos fundamentales), porque emanan de una relación jurídica de supra a subordinación entre gobernante y gobernados, estos últimos en su calidad de ciudadanos.

Debemos puntualizar, sin embargo, que siendo los derechos políticos de naturaleza ambivalente, es decir, oponibles tanto al Estado como al resto de los ciudadanos, sólo son garantías individuales en cuanto a la relación con el primero, en el sentido de que debe abstenerse de realizar cualquier acto u omisión que los vulnere y de que debe crear las condiciones jurídicas y materiales necesarias para su ejercicio; pero no son garantías individuales si las enfocamos desde el contexto de la relación de los miembros de la comunidad entre sí. Así, por ejemplo, si yo creo tener derecho al voto, puedo reclamar al Estado que me permita ejercerlo en los tiempos y formas correspondientes, en estricta observancia de mi derecho constitucional; pero, si algún otro ciudadano me impide el derecho al voto, no estoy en presencia de la violación de una garantía, porque no hay una relación de gobernante a gobernado, y sólo me restaría solicitar al Estado que establezca o imponga las sanciones necesarias para evitar que mi derecho al voto sea violentado por otro ciudadano.

Ahora bien, las ideas anteriores implican que el ciudadano no debe quedar en absoluto estado de indefensión frente al Estado y que su relación política no debe estar sujeta a la buena voluntad con que los titulares de los órganos del

Estado se desempeñen. Sostenemos que, siendo los derechos políticos el contenido de normas constitucionales en las que se establecen facultades concretas en favor de los ciudadanos, éstos deben tener expedita una vía jurisdiccional que examine la constitucionalidad de los actos relacionados con el ejercicio de dichos derechos, que no debiera ser otra que el juicio de garantías. Sin embargo, como veremos más adelante, por razones de una inadecuada interpretación jurídica, los derechos políticos y en general cualquier otro derecho que tenga características electorales, está fuera de la jurisdicción de los tribunales federales ordinarios.

Concluyendo, pues, las ideas expresadas en este apartado, señalaremos que en nuestra consideración, los derechos políticos son derechos humanos y son, también, garantías individuales en función de su pertenencia a nuestro orden jurídico vigente y siempre que en ellos se establezcan relaciones jurídicas de supra a subordinación entre gobernante y gobernado; y que, en consecuencia, deben ser objeto de la tutela de los órganos jurisdiccionales constitucionales.

III. Los derechos políticos como obligación ciudadana

Durante mucho tiempo se ha sostenido la dualidad de los derechos políticos como derechos en sentido estricto y como obligación ciudadana. En particular este problema de dualidad se manifiesta, como veremos a continuación, en relación con el voto activo, pues por lo que hace al voto pasivo y al resto de los derechos políticos la distinción aparece con nitidez.

Al hablar sobre la dualidad del voto activo, el Dr. Burgoa encuentra como significativo de esta característica el término "prerrogativa" que se utiliza en el artículo 35 de nuestra Constitución; así, señala:

"El individuo, como gobernado, no interviene en la estructuración humana del órgano estatal, y, en cambio, como ciudadano tiene el derecho y la obligación, o sea, la prerrogativa, de votar y ser votado en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos primarios del Estado."²²⁶

²²⁶ BURGOA, IGNACIO, "El Juicio de Amparo", *op. cit.*, p. 452 (las negrillas son nuestras).

A diferencia del Dr. Burgoa, pensamos que la utilización del término "prerrogativa" nada tiene que ver con la dualidad de los derechos políticos, pues simplemente se utiliza como sinónimo de "derecho" y no tiene por qué dársele una connotación que no posea.

El Dr. Burgoa abunda en su conceptualización al decir que el voto o sufragio activo "[...] es simultáneamente un derecho político del ciudadano y una obligación del mismo, sin que pueda deslindarse con nitidez la demarcación precisa entre uno y otra. Emitir el voto como expresión de la voluntad del ciudadano en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos del Estado cuya investidura provenga directamente de esta fuente, es derecho en cuanto que se quiere la emisión y se presenta como obligación en el caso contrario, o sea, a pesar de que no se desee realizar este acto."²²⁷

Sobre este particular, Terrazas Salgado realiza una muy interesante exposición. Nos dice que para entender la naturaleza jurídica dual del voto activo en la Constitución Mexicana, hay que sustentarse en las teorías de Kelsen, Jellinek y García Máynez, las cuales "[...] sumadas podríamos denominar arbitrariamente como la 'tesis del voto-función'."²²⁸

Siguiendo su exposición, encontramos que en el voto activo, entendido como "facultad jurídica", hay rasgos distintivos consagrados en la propia Constitución, a saber, que el sufragio es universal, libre, secreto y directo. Por otro lado, al inquirir sobre el voto como obligación, Terrazas Salgado argumenta:

"[...] al ejercitarse el sufragio activo, es incuestionable que el ciudadano cumple con una función pública trascendental que consiste según Kelsen, en participar en la 'formación de la voluntad estatal', esto es, en la 'creación de normas jurídicas generales', o bien, siguiendo a Jellinek, en intervenir en la 'vida pública como órgano del Estado', así pues, como se trata de una función importantísima cuyo ejercicio no puede quedar entonces al 'libre arbitrio' de las personas, ya que peligraría gravemente la existencia misma del Estado, el propio orden jurídico fundamental asegura en consecuencia su puntual cumplimiento, estableciendo el voto activo como una obligación cívica."²²⁹

²²⁷ BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano", *op. cit.*, p. 152.

²²⁸ *Op. cit.*, p. 516.

²²⁹ *Op. cit.*, p. 517.

Así, se entendería el voto activo en su doble cualidad de voto-derecho y de voto-obligación, teniendo uno y otro distinta naturaleza y distinto fin. El voto-derecho tiene como contenido la facultad de participar en la elección e integración de los órganos del Estado y su fin es permitir que el ciudadano tenga la posibilidad de expresar su voluntad para esos efectos. El voto-obligación tiene como contenido la facultad del Estado de exigir a los ciudadanos que participen en la conformación de sus propios órganos y su fin es asegurar la conformación de los mismos.

En adición a estas ideas hemos de señalar que la dualidad "derecho-obligación" del voto activo se vislumbra claramente si partimos del concepto de "ciudadanía", entendida como un *status* jurídico en el que confluyen derechos y obligaciones para su titular.

Así, por un lado, tenemos los derechos del ciudadano frente al Estado, entre ellos el del voto activo con todas sus características. Estos derechos son correlativos de obligaciones a cargo del Estado; si el ciudadano tiene el derecho a votar, el Estado tiene la obligación de crear todas las condiciones jurídicas y materiales para que el ciudadano efectivamente pueda votar y de abstenerse de realizar actos que coarten el susodicho derecho. Por otro lado, tenemos las obligaciones del ciudadano frente al Estado, que son correlativas de derechos a cargo de éste, traducidos en la posibilidad de que el Estado exija coactivamente su cumplimiento; entre estas obligaciones está la de que el ciudadano participe con la emisión de su sufragio para poder dar vida a los órganos del Estado.²³⁰

Asimismo, encontramos una diferencia sustancial entre las consecuencias que se siguen del incumplimiento del voto-activo. Si es un órgano del Estado el que no respeta el derecho al voto del ciudadano, éste debe tener la posibilidad de exigir que sea respetado ese derecho a otro órgano del propio Estado —para ello la división de poderes— que tenga la capacidad jurídica para exigir dicho

²³⁰ El fenómeno de que un acto sea a la vez un derecho y una obligación no es privativo del voto activo; lo encontramos también, por ejemplo, en la figura de los alimentos, correspondiente al campo del derecho civil, en la que se establece que quien tiene derecho a recibir alimentos está obligado a darlos (véase art. 301 del Código Civil); ¿cuándo es derecho y cuándo es obligación? depende de las circunstancias concretas en que se desenvuelvan y posicionen los sujetos de la relación jurídica.

cumplimiento. Si por lo contrario, es el ciudadano el que no cumple la obligación de votar, aún cuando existan las condiciones materiales y jurídicas para hacerlo, el Estado debe tener la posibilidad de exigirle su cumplimiento, que se traduce en una sanción aplicable al ciudadano infractor consistente, en algunos casos, en la suspensión temporal de sus derechos ciudadanos, y, en otros, en la imposición de una pena pecuniaria o restrictiva de la libertad.

Respecto de la dualidad del voto activo el maestro Fernando Ojesto realiza una sólida explicación. Nos dice lo siguiente:

"Al analizar las relaciones que existen entre el deber jurídico y el derecho subjetivo, descubrimos la característica esencial de la norma jurídica: La bilateralidad [...]."²³¹

Y citando al maestro García Máynez:

"La persona pasible de un deber jurídico tiene en todo caso el derecho de acatarlo..."²³²

"La teoría del ilustre jurista Eduardo García Máynez —nos dice el maestro Fernando Ojesto— se basa en la impecable aplicación del principio lógico de contradicción que hace otorgar un derecho al sujeto de un deber, pues si la norma prohíbe la acción, es necesario que autorice la omisión y si prohíbe la omisión, es necesario que autorice la acción."²³³

Por ello, "[...]al establecerse el sufragio como obligación ciudadana, el fin de la norma es provocar la conducta positiva (el acto de votar), para lo cual se prohíbe su omisión. Así de esta manera [sic], el derecho de sufragar se convierte en facultad de ejercicio obligatorio."²³⁴

²³¹ OJESTO MARTÍNEZ, FERNANDO, "El derecho de sufragio" en *Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso Electoral 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988, p. 211.

²³² *Idem.*

²³³ *Idem.*

²³⁴ *Ibidem*, p. 212.

Admitimos la teoría que el maestro Ojesto denomina "del electorado función-sufragio obligatorio", en cuanto a que, desde el punto de vista estrictamente lógico formal, una conducta obligada para un sujeto necesariamente debe ser permitida. Así, es lógico que quien esté obligado a votar tenga el derecho de hacerlo.

Sin embargo, no coincidimos en que el origen del derecho al voto sea precisamente la obligación de votar. Desde nuestro punto de vista la existencia del derecho al voto es independiente de la obligación de emitirlo. En otras palabras, consideramos que la obligación de votar tiene como condición lógica-formal el derecho al voto; pero el derecho al voto, considerado en abstracto, no tiene como condición necesaria para su existencia, la de la obligación de votar.

Reiterando lo expuesto líneas arriba, consideramos que el derecho al voto y la obligación de votar son dos relaciones jurídicas distintas que tienen sujetos activo y pasivo distintos y consecuencias jurídicas diversas.

En el caso del voto pasivo consideramos que no existe posibilidad de confusión alguna. El Dr. Burgoa expresa que el voto pasivo es también de naturaleza dual:

"La misma dualidad derecho-obligación que se antoja antinómica y hasta contradictoria por la índole excluyente de sus elementos, se registra en lo que atañe a la prerrogativa del ciudadano que consiste en 'poder ser votado para todos los cargos de elección popular' (frac. II del art. 35 const.), posibilidad que comúnmente se conoce con la poca feliz alocución 'voto pasivo'. Esa dualidad o dicotomía de la mencionada prerrogativa se afirma sin duda alguna por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 36 de la Constitución, en el sentido de que es obligación del ciudadano 'desempeñar los cargos de elección popular de la Federación de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos'.²³⁵

El maestro Terrazas Salgado formula una objeción muy sólida a la exposición del Dr. Burgoa; en esta objeción sostiene que no existe antinomia en cuanto al voto pasivo porque las dos prescripciones ("poder ser votado" y "desempeñar los cargos de elección popular") se refieren a dos situaciones completamente distintas.

²³⁵ BURGOA, IGNACIO, "Derecho Constitucional...", *op. cit.*, p. 153.

El sufragio o voto pasivo, nos dice el maestro Terrazas Salgado, "[...] se constriñe únicamente a tener en forma libre y expedita la posibilidad de ser electo para un cargo popular, independientemente de que así sea o no. ¿Y cómo se respeta entonces ese derecho político?; permitiendo la participación electoral en igualdad de condiciones a todos aquellos ciudadanos que reuniendo los requisitos constitucionales y legales necesarios, sean postulados como candidatos para ocupar los cargos respectivos, y reconociendo en todo caso los triunfos comiciales que llegasen a obtener; [...]."²³⁶

Ahora bien, cuando se trata de la "obligación de desempeñar los cargos de elección popular", estamos ante una situación distinta, "[...] pues aquí ya no estamos en presencia de ningún derecho subjetivo, ya no se trata del ciudadano que reuniendo todos los requisitos constitucionales y legales, decide participar como candidato en un proceso electoral, por el contrario, estamos en el supuesto del candidato que triunfó en un proceso electoral, y por lo tanto resultó electo como gobernante por sus conciudadanos, pasando a formar parte de un órgano público del Estado y quedando en consecuencia vinculado jurídicamente para cumplir con las funciones públicas inherentes a su nueva 'investidura', [...]."²³⁷

La razón de que se imponga al candidato electo la obligación de desempeñar el cargo público correspondiente es similar a la que hace obligatorio el voto activo, "[...] ya que es indudable que si se dejara a los ciudadanos electos la determinación voluntaria de desempeñar sus funciones públicas, peligraría la existencia misma del Estado."²³⁸

En suma, encontramos nuevamente que la naturaleza del derecho al voto pasivo o a ser candidato a puestos de elección popular, es distinta a la obligación de desempeñar dichos puestos; pues mientras en el primer caso nos encontramos con un derecho concedido a todos los ciudadanos; en el segundo estamos frente a un sujeto distinto: el candidato o ciudadano electo.

²³⁶ *Op. cit.*, p. 524.

²³⁷ *Ibidem*, p. 525.

²³⁸ *Ibidem*, p. 526.

IV. Derechos políticos y derechos electorales.

La existencia de los derechos políticos tiene como una consecuencia directa e inmediata la obligación de celebrar elecciones para la integración de los órganos populares.

A su vez la celebración de elecciones tiene como presupuesto básico la existencia de los sujetos que habrán de intervenir en ellas.

Los derechos electorales aparecen entonces como las facultades jurídicas otorgadas a los ciudadanos y partidos políticos, entendidos como organizaciones de ciudadanos, para participar en la celebración de elecciones.

Así pues, alrededor de los derechos políticos existe una construcción de normas jurídicas de diferente jerarquía, que tienen como núcleo la celebración de los procesos electorales. En la propia Constitución se han ido incluyendo normas jurídicas distintas a los derechos políticos, a las que podemos denominar electorales, ya que su fin es regular aspectos encaminados a la participación de los ciudadanos en la integración de los órganos del Estado.

Así, con la adición al artículo 41 constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977, se anexaron cinco párrafos relativos a los partidos políticos. En ellos se definió a estos institutos como "entidades de interés público" y se les atribuyó el fin de "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público". Asimismo, se consagraron los derechos de los partidos políticos a tener acceso permanente a los medios de comunicación social y a contar con "un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular".

La inclusión en la Constitución de normas relativas a los partidos políticos, complementó, por un lado, el derecho político relativo al sufragio pasivo, permitiendo que una de las formas de "poder ser votado a los cargos de elección popular" fuera mediante la postulación de un partido político y, por otro lado, el derecho a la asociación con fines políticos, estableciendo derechos específicos para aquellas asociaciones políticas que lograsen la categoría de "partidos".

En virtud de otra reforma al artículo 41, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, se adicionaron otros siete párrafos en los que se definió a la organización de las elecciones como una función estatal ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; se sentaron las bases para la creación de un organismo público encargado de realizar las elecciones, o sea, el Instituto Federal Electoral; se determinó la existencia de un sistema de medios de impugnación, definidos por la ley secundaria; y se establecieron las normas generales para la creación e integración de un tribunal electoral, órgano público autónomo con jurisdicción en la materia electoral federal.

Todavía, entre los años de 1993 y 1994²³⁹ se realizaron nuevas modificaciones a las disposiciones constitucionales relacionadas con la materia electoral. Entre las más importantes destacaremos las del artículo 41, en el que se denomina por su nombre al Tribunal Federal Electoral, y se le estructura con una Sala de Segunda Instancia (reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993) y, posteriormente, se redefine a la función electoral como responsabilidad de un organismo público autónomo (Instituto Federal Electoral) en cuya integración concurren los Poderes Legislativo y Ejecutivo y se otorga preponderancia a la participación en la integración del órgano superior de dicho organismo a los Consejeros y Consejeros Ciudadanos, designados por los citados Poderes.

Además de las normas constitucionales electorales, también forman parte del mismo sistema las normas electorales secundarias en las que se detallan aún más los derechos electorales, tanto sustantivos como adjetivos.²⁴⁰ A manera de

²³⁹ Véase el *Diario Oficial de la Federación* de los días 3 de septiembre de 1993 y 19 de abril de 1994.

²⁴⁰ Entre los principales ordenamientos electorales expedidos en nuestro país en lo que va del presente siglo podemos mencionar la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, reformada el 22 de mayo de 1912; la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916; la Ley Electoral de febrero de 1917; la Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918, reformada en cinco ocasiones: el 7 de julio de 1920, el 24 de diciembre de 1921, el 24 de noviembre de 1931, el 19 de enero de 1942 y el 4 de enero de 1943; la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, reformada el 21 de febrero de 1949; la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, reformada en tres ocasiones: el 7 de enero de 1954, el 28 de diciembre de 1963 y el 29 de enero de 1970; la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973; la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, reformada el 6 de enero de 1982; el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, adicionado con un Libro Noveno y reformado el 6 de enero de 1988 (para consultar los principales contenidos

ejemplo, haremos alusión a los principales temas regulados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de acuerdo con la denominación de sus libros, a saber: la Integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; los partidos políticos; el Instituto Federal Electoral (organización, integración y facultades); los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas (formación del padrón electoral y de las listas nominales y Servicio Profesional Electoral); el proceso electoral, desde el registro electoral y las campañas políticas, hasta la jornada electoral y la entrega de resultados oficiales; el Tribunal Federal Electoral (organización, integración y funcionamiento); las nulidades, el sistema de medios de impugnación y las faltas y sanciones administrativas; y, finalmente, la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A manera de enumeración no exhaustiva podemos mencionar como los principales derechos electorales el derecho de todo ciudadano a ser incluido en el registro de electores y en los listados electorales; el derecho a constituir partidos políticos conforme a la legislación aplicable; el derecho a ser registrado como candidato a un puesto de elección popular; el derecho a participar con el carácter de ciudadano en la organización y celebración de los comicios y el derecho a la jurisdicción electoral.

No podemos dejar de mencionar como parte del sistema de los derechos electorales a los criterios jurisprudenciales emitidos por el Tribunal Federal Electoral, en los que se precisa la interpretación, ya sea por vía de reiteración o por vía de resolución de contradicciones, que dicho Tribunal atribuye a determinadas normas electorales previstas en la legislación secundaria, aplicadas a casos particulares. Estos criterios se vuelven obligatorios para todas las Salas

de estos ordenamientos y sus reformas, véase SERRANO MIGALLÓN, FERNANDO, *"Legislación Electoral Mexicana. Génesis e Integración"*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, pp. 62 y ss.); y, finalmente el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990, aún vigente, reformado por Decretos del 3 de enero de 1991, 6 de febrero de 1991 (fe de erratas), 17 de julio de 1992, 24 de septiembre de 1993, 28 de septiembre de 1993 (fe de erratas), 23 de diciembre de 1993, 18 de mayo de 1994 y 3 de junio de 1994.

de dicho Tribunal cuando han sido sostenidos en tres ocasiones en el mismo sentido o cuando se resuelve por la Sala Central una contradicción entre ellos.²⁴¹

V. Derechos políticos y derechos sociales

De acuerdo con Rodríguez y Rodríguez, los derechos sociales son las "Prerrogativas y pretensiones de carácter económico, social y cultural, reconocidas al ser humano, individual o colectivamente considerado. Hoy día se les designa generalmente con el término 'derechos económicos, sociales y culturales'."²⁴²

Los derechos sociales son considerados como los derechos humanos de la segunda generación. A los derechos humanos de la primera generación basados en la igualdad del individuo frente a la norma jurídica, les siguió la necesidad de convertir la "igualdad de derecho" en "igualdad de hecho".

El constitucionalismo del siglo XX heredó este vacío que en el siglo XIX no se colmó. La primera Constitución Política en la que se establecieron los "derechos sociales" fue precisamente la mexicana de 1917, a la que siguió la de Weimar de 1919 y la gran mayoría de las constituciones occidentales de este siglo.²⁴³

Pero, ¿cuál es la relación entre los derechos políticos y los derechos sociales?, desde el punto de vista formal, ninguna; pues unos y otros son especies distintas de los derechos humanos.

Sin embargo, desde el punto de vista de la dinámica de creación del Derecho encontramos una relación directa entre el ensanchamiento de los

²⁴¹ Véanse los artículos 3; 266, párrafo 1, fracción I; y 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente.

²⁴² "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Tomo II, *op. cit.*, p. 1068.

²⁴³ Sobre el constitucionalismo social consúltese a BIDART CAMPOS, GERMÁN, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

derechos políticos y la entrada en la normativa constitucional de los derechos sociales. Bidart Campos nos dice lo siguiente:

"(Durante la primera posguerra) Entran en la normativa constitucional los derechos de la segunda generación, que se denominan sociales y económicos —hoy, además, el rubro de los culturales— y progresivamente se elastizan los derechos políticos cuando el derecho de sufragio se universaliza en amplitud y se extiende a la mujer."²⁴⁴

De hecho, el constitucionalismo social y su producto, los derechos sociales, se construyen sobre el supuesto de un Estado democrático y liberal:

"Queremos decir con toda claridad que el constitucionalismo social suma, pero no sustrae; añade, pero no destruye a la libertad; [...]. Más crudamente: si no hay democracia liberal, no hay constitucionalismo social, porque éste, para ser tal, tiene que ser democrático."²⁴⁵

Con lo anterior, entendemos que para que podamos hablar de derechos sociales, es necesario que se ensanchen al máximo posible los derechos políticos. Mientras mayor sea el número de miembros de la comunidad política comprometidos en la integración de los órganos del Estado, mayor será la responsabilidad que los titulares de éstos tendrán hacia la comunidad y, consecuentemente, mayor será su compromiso por concretar en normas jurídicas positivas los reclamos sociales y por llevar estas normas a la realidad de los hechos.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 340.

²⁴⁵ *Ibidem*, pp. 340-341.

CAPITULO TERCERO

LOS DERECHOS POLITICOS EN PARTICULAR

I. Sufragio activo

Para los efectos de este trabajo entenderemos las voces "sufragio" y "voto" como sinónimos²⁴⁶, si bien hay autores que las distinguen. Así, Núñez Jiménez nos dice:

"Aún cuando en el lenguaje cotidiano sufragio y voto se emplean como conceptos equivalentes, conforme a la doctrina no necesariamente significan lo mismo. El voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En tal sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en los cuerpos colegiados de todo tipo de instituciones públicas y privadas, tales como los parlamentos, los tribunales y los órganos de dirección; representa así una forma de expresión de la voluntad."²⁴⁷

Nos parece correcta la apreciación hecha por Núñez Jiménez, y entendemos que la palabra "sufragio" está más vinculada a las cuestiones electorales públicas, sobre todo por el uso político cotidiano que en nuestro país se le ha dado (por ejemplo: "Sufragio efectivo. No reelección."); sin embargo, como en este trabajo emplearemos la palabra "voto" también referida específicamente a las cuestiones electorales públicas, no encontramos motivo para hacer una diferenciación semántica.

²⁴⁶ Entendemos la voz "sufragio" en su acepción de "parecer o manifestación de la voluntad de uno" o "voto de quien tiene capacidad de elegir" ("DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA". Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1992, p. 1917) y a su vez, la voz "voto" en su acepción de "dictamen o parecer dado sobre una materia" (*Ibidem*, p. 2107).

²⁴⁷ NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 22-23.

El sufragio es definido por Eduardo Andrade como "[...] el derecho de participación electoral, es decir, la posibilidad de participar en la decisión que habrá de tomarse por medio de elecciones."²⁴⁸

Por su parte, Terrazas Salgado nos proporciona la siguiente definición:

"El voto o sufragio activo considerado abstractamente es la facultad jurídica que tiene como fundamento la libertad de elegir o seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que se desea formen parte de los órganos de gobierno."²⁴⁹

Coincidimos con las definiciones anteriores, con la observación a la segunda de ellas de que el voto no sólo puede referirse a la escogitación de personas, sino también a cualquier otra elección, como pudiera ser el caso del referéndum, en el que se aprueba o rechaza una decisión del poder legislativo o del ejecutivo, o de otras Instituciones en las que se manifiesta la voluntad popular a través del sufragio, como veremos a continuación.

Rodrigo Borja nos ofrece una definición todavía más amplia del sufragio; para él

"[...] consiste en la intervención directa del pueblo, o de un amplio sector de él, en la creación de normas jurídicas, en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales."²⁵⁰

Desde nuestro punto de vista, a las definiciones anteriores hay que agregarles el sujeto activo o titular del derecho para que sean completas. Así podríamos ensayar la siguiente:

El sufragio activo es la facultad jurídica que tiene como titular al ciudadano, para intervenir en la creación de normas jurídicas, en su aprobación o en la designación de los titulares de los órganos estatales.

²⁴⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, *"Introducción a la Ciencia Política"*. Editorial Harla, México, 1983, pp. 168-169.

²⁴⁹ *Op. cit.*, p. 518.

²⁵⁰ BORJA, RODRIGO, *"Derecho Político y Constitucional"*. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 215.

Nos parece importante señalar la razón por la que no limitamos el concepto de sufragio activo simplemente a la designación de los titulares de los órganos estatales; al respecto, Rodrigo Borja comenta:

"[...] *sufragio* es un concepto amplio, en cuya extensión están incluidos los de *iniciativa popular*, *referéndum*, *plebiscito* y *función electoral*. Es menester aclarar esto, porque en el lenguaje común —y en ocasiones hasta en el técnico— se confunden los conceptos *sufragio* y *función electoral*, que se los utiliza indistintamente para señalar la participación popular en la designación de los altos funcionarios del Estado, olvidando que el concepto de *sufragio* comprende varias formas de intervención popular, entre las que está la *electoral*, cuyo fin específico es elegir gobernantes mediante la emisión de votos, y que, por tanto, entre *sufragio* y *función electoral* existe relación de género a especie: de modo que toda función electoral es sufragio, pero no todo sufragio es función electoral, pues también puede ser iniciativa popular, referéndum o plebiscito."²⁵¹

Hechas las anteriores consideraciones, hemos de señalar que nuestro orden jurídico vigente sólo reconoce como medio de participación al sufragio entendido como "función electoral", es decir, reservado exclusivamente a la elección de funcionarios públicos; por lo que no haremos más referencias a los otros tipos de sufragio;²⁵² sin que por ello prejuzguemos sobre la posibilidad y la viabilidad de que en el futuro cercano alguno o algunos de ellos sean incluidos en nuestras normas vigentes.

Pasaremos ahora a las disposiciones vigentes. Nuestra Constitución Política, en la fracción I del artículo 35, establece como prerrogativa del ciudadano el voto activo:

"ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares."

²⁵¹ *Ibidem*, p. 216.

²⁵² Sobre la iniciativa popular, el referéndum, y el plebiscito puede consultarse a BORJA, RODRIGO, *ob. cit.*, pp. 217-222; BURGOA, IGNACIO, "*Derecho Constitucional...*", *op. cit.*, pp. 573-575 (exclusivamente sobre el referéndum); y "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", *ob. cit.*, Tomo II, pp. 1724-1726 (sobre la iniciativa popular); y Tomo IV, pp. 2718-2719 (sobre el referéndum).

La propia Constitución, en el párrafo tercero del artículo 41 enumera las características del sufragio, asociándolas, a nuestro juicio incorrectamente, con uno de los fines de los partidos políticos:

"ARTÍCULO 41. [...]

.....

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."²⁵³

Sin ánimo de hacer una crítica extensa al precepto constitucional, quisiéramos razonar nuestra observación acerca de la incorrección de asociar las características del sufragio a uno de los fines de los partidos políticos. De primera instancia se entiende que el objetivo de esta disposición es obligar a los partidos a que encaminen sus actividades a lograr que sus candidatos ejerzan el poder público, precisamente mediante el sufragio; así, esta declaración excluye la posibilidad de que se acceda válidamente al ejercicio del poder por medios distintos a los electorales. Sin embargo, haciendo uso de mayor pulcritud, el legislador podría haber incluido las características del sufragio en la fracción I del artículo 35, relacionándolas directamente con la prerrogativa ciudadana de votar, o bien, en el propio artículo 41, pero en un párrafo destinado exclusivamente a precisar tales características, limitándose a señalar en el referido párrafo tercero que al ejercicio del poder público sólo podrá accederse mediante el sufragio popular.

En la manera como actualmente está redactado el multicitado párrafo tercero del artículo 41, pudiera haber una interpretación, a nuestro juicio inaceptable, en el sentido de que el ejercicio del sufragio tiene que estar ligado a las actividades de los partidos políticos o a quienes ellos postulan como candidatos, lo cual choca, paradójicamente, con la característica de libertad del propio sufragio.

²⁵³ Este párrafo constitucional fue adicionado por Decreto del 29 de diciembre de 1976, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de febrero de 1977. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor, reproduce en su artículo 4, párrafo 2, las características constitucionales sobre el sufragio, agregando dos más: la personalidad y la intransferibilidad.

Regresando a las características del sufragio, analizaremos la primera de ellas: la universalidad.

Carlos Sánchez Viamonte, citado por Rodrigo Borja, dice que "se llama *sufragio universal*, por oposición al *sufragio calificado*, el derecho político que se acuerda a los individuos en general, excluido todo privilegio o ventaja provenientes del nacimiento, fortuna, capacidad intelectual, profesión, etcétera."²⁵⁴

Todos los autores coinciden en que, rigurosamente hablando, no puede haber un sufragio verdaderamente universal, es decir, un sufragio en el que el universo de la población coincida con el universo de votantes. Vicente Santamaría de Paredes, citado también por Rodrigo Borja, estima que "[...] la universalidad nunca se ha considerado tan absoluta, que hayan disfrutado insistentemente del sufragio hombres y mujeres, niños y adultos, ciudadanos y extranjeros, locos y cuerdos, solo por tener *rostro humano*."²⁵⁵

En efecto, en términos prácticos, resultaría imposible que toda la población gozara del sufragio efectivo, por lo que las Constituciones modernas establecen determinadas taxativas a su ejercicio. Sin embargo, la doctrina también se ha uniformado en el sentido de que las restricciones al sufragio "universal" no deben basarse en condiciones humanas insuperables, como pudieran ser el sexo o la raza, ni en calidades derivadas de actos de conciencia, que normalmente son también objeto de protección de otras garantías, por ejemplo, la religión, la afiliación política o la opinión, ni, por último, en condiciones económicas o culturales, como pudieran ser el nivel de ingresos o la instrucción.

De esta forma, Rodrigo Borja señala cuatro requisitos generales que pueden imponerse al sufragio sin que pierda su característica de "universalidad"; estos son: "*nacionalidad, edad, sanidad mental e idoneidad moral*. Estos requisitos, que impican otras tantas presunciones de aptitud para la emisión del voto, no alteran la universalidad del sufragio —por más que lo limitan en su extensión— y están

²⁵⁴ *Op. cit.*, p. 226.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 227.

destinados a garantizar un mínimo de capacidad intelectual y moral en los electores."²⁵⁶

Ahora bien, debemos dejar claro que en nuestro concepto, hay dos tipos de restricción del sufragio; los que se derivan de la restricción del sufragio mismo y los que se derivan de la restricción de la ciudadanía. En este sentido, cuando hablamos de universalidad del sufragio, estamos refiriéndonos, como dice Núñez Jiménez, a que "[...] tienen derecho a él todos los ciudadanos que cumplen los requisitos establecidos por la ley, [...]"²⁵⁷. La restricción de la ciudadanía es un fenómeno distinto, porque no se refiere únicamente a la posibilidad de "votar en las elecciones populares", sino a todo el cúmulo de derechos y obligaciones contenidos en el *status* de ciudadano. Así, la pérdida de la calidad de ciudadano, trae consigo la pérdida del derecho al voto, del derecho a ser electo a cargos de elección popular, del derecho a asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país y del derecho de petición en materia política.

No negamos que entre la ciudadanía y el derecho al voto haya un vínculo prácticamente indisoluble, de tal forma que el acrecentamiento del "universo" de ciudadanos trae consigo el del número de votantes.

Acercándonos a las restricciones de la ciudadanía, la que nos parece más elemental es la de la "nacionalidad". Al respecto, Rodrigo Borja nos dice: "[...] la nacionalidad es un *título* necesario para el ejercicio del derecho electoral."²⁵⁸ Nosotros entendemos, parafraseando a este autor que la nacionalidad es un *título* necesario para la obtención de la calidad de ciudadano y, por ende, para el ejercicio del derecho electoral. La pérdida de la nacionalidad trae consigo, desde luego, la pérdida de la ciudadanía, por ser su presupuesto fundante.

La segunda restricción a la ciudadanía es la incapacidad. Dentro de este rubro encontramos en primer término la edad, "[...] ya que se estima que las

²⁵⁶ *Idem.*

²⁵⁷ *Op. cit.*, p. 25.

²⁵⁸ *Op. cit.*, p. 227.

personas tienen capacidad de discernimiento para participar en las elecciones sólo a partir de cierta edad, que ha variado según los tiempos y países."²⁵⁹

La segunda de las incapacidades que podemos señalar es la falta de sanidad mental, que si bien no está mencionada expresamente por la Constitución Mexicana, se entiende ya que es necesario que para ser consciente de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía, el individuo debe tener capacidad para comprenderlos, caso en el que no se encuentran las personas en estado de interdicción. De cualquier forma, la restricción de la ciudadanía no debe quedar al arbitrio de la autoridad, sino apegarse a los procedimientos y normas previstas por las leyes de la materia, tal como lo establece el último párrafo del artículo 38 constitucional.²⁶⁰ De acuerdo con las leyes aplicables en este rubro también quedarla comprendido el caso de los ebrios consuetudinarios que están sujetos a interdicción y que se encuentran contemplados en la fracción IV del propio artículo 38 constitucional como una hipótesis de suspensión de prerrogativas o derechos ciudadanos.

La tercera incapacidad, es la que Rodrigo Borja señala como " falta de idoneidad moral". La falta de idoneidad moral se presenta en "[...] los culpables de infracciones penales, [...] ya que sus opiniones políticas están viciadas [...] de falta de conciencia moral [...]"²⁶¹ Nuestra Constitución en esta categoría establece cinco casos en los cuales se suspende la ciudadanía: por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, desde el momento de que se dicte auto de formal prisión; durante la extinción de una pena corporal; por vagancia declarada en los términos de ley; por estar prófugo de la justicia, desde el momento en que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.²⁶²

Por último, debemos señalar que nuestra Constitución también prevé como causa de suspensión de la ciudadanía el hecho de no cumplir las obligaciones

²⁵⁹ NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO, *op. cit.*, p. 29.

²⁶⁰ Véase el artículo 450 del Código Civil para el Distrito Federal.

²⁶¹ *Op. cit.*, p. 229.

²⁶² Artículo 38, fracciones II, III, IV, V y VI, de la Constitución Política.

ciudadanas a que se refiere el artículo 37 de la propia Constitución. En este caso nos encontramos con una restricción por sanción.

De todo lo anterior, podemos distinguir dos clases de restricción a la ciudadanía: las genéricas, relacionadas con la nacionalidad y la edad, y las particulares, referidas a individuos concretos, que son la falta de sanidad mental o de idoneidad moral y el incumplimiento de las propias obligaciones ciudadanas.

Nos preguntamos ahora si al margen de las restricciones ciudadanas, ¿hay alguna o algunas restricciones referidas específicamente al derecho al sufragio? Tomando como punto de partida nuestra legislación podemos contestar negativamente. No hay restricciones referidas exclusivamente al derecho al sufragio; por ello es que puede afirmarse que éste es universal. Sin embargo, debemos mencionar que sí existen dos requisitos adicionales establecidos en la ley, no para tener el derecho al sufragio, sino para el acto mismo de sufragar, los cuales son: aparecer en los listados nominales de electores y exhibir la credencial para votar con fotografía.²⁶³ Y precisamente, en virtud de que el ejercicio del derecho al voto se puede impedir por alguna de estas causas, todo ciudadano que sea indebidamente incluido o excluido de los listados nominales o que no se le expida la credencial para votar, tiene el derecho de solicitar rectificación, primero en vía administrativa y, en caso de negativa, de impugnar por vía jurisdiccional.²⁶⁴

A continuación haremos referencia a lo que se denomina como sufragio restringido, que como hemos señalado puede tener su origen en tres situaciones: características humanas insalvables; razones económicas o culturales; y motivos de conciencia.

Entre las primeras encontramos, desde luego, la restricción por motivos de sexo determinando la exclusión electoral de las mujeres. La ciudadanía femenina y su máxima manifestación, el voto femenino, que ahora nos parece algo

²⁶³ Artículos 6, párrafo 1, 217 y 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁶⁴ Artículos 151 y 294, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

absolutamente natural, no fue concedida sino en algunos estados de la Unión Americana a finales del siglo pasado y en la mayoría de los países en la primera mitad de este siglo:

"El primer lugar donde se implantó el voto femenino fue en el estado norteamericano de Wyoming en 1869. Gran Bretaña lo admitió en 1918; Francia en 1944; México en 1953 y, curiosamente, Suiza hasta 1971."²⁶⁵

Otros autores nos aclaran que en Gran Bretaña: "Fue en 1918 cuando se estableció el sufragio universal masculino para todo individuo mayor de 21 años. Esta misma ley concedió el derecho a voto a las mujeres de más de 30 años. En 1928, la mayoría de edad para las mujeres fue rebajada hasta los 21 años."²⁶⁶

Hoy en día, en la mayor parte de las naciones democráticas el sexo no es ya una condición para la ciudadanía. Para puntualizar el dato que ya ofrecimos, señalaremos que en nuestro país la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953 estableció plenamente la ciudadanía para las mujeres mexicanas.²⁶⁷

La segunda de las restricciones basadas en características humanas insalvables es la limitación por causa de la raza. Maurice Duverger nos dice que:

"La privación del derecho de voto a los judíos estaba de acuerdo con las doctrinas de la Alemania de Hitler. En los Estados Unidos, muchos Estados del Sur han adoptado disposiciones que de hecho conducen a impedir que los negros voten. En la Unión Sudafricana se han tomado medidas para reducir el derecho de voto de los mestizos, y los negros no votan."²⁶⁸

²⁶⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Introducción...", *op. cit.*, p. 170.

²⁶⁶ COTTERET, JEAN MARIE y EMERIE, CLAUDE, "Los Sistemas Electorales". Oikus-Tau, S.A., Ediciones, Barcelona, 1973, p. 22.

²⁶⁷ Durante la discusión del artículo 34 constitucional, el Constituyente de 1917 no debatió sobre el tema del voto femenino; empero, hay una participación del diputado Palavicini que nos da una idea de los prejuicios que sobre el particular privaban: "El dictamen dice que tienen voto todos los ciudadanos: está el nombre genérico; esta misma redacción tenía la adición que existe en la Constitución del 57 y que se conserva hoy, y yo deseo que aclare la Comisión en qué condiciones quedan las mujeres y si no estamos en peligro de que se organicen para votar y ser votadas (...)" (CÁMARA DE DIPUTADOS, LVII LEGISLATURA, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente Querétaro 1916-1917*, Tomo II, Edición Facsimilar, Cámara de Diputados, México, 1992, p. 711.)

²⁶⁸ DUVERGER, MAURICE, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional." Editorial Ariel, México, 1992, p. 98, .

En el caso de los Estados Unidos, Duverger se refiere a la creación de un impuesto denominado "Poll-Tax" destinado a apartar a los negros de las oficinas electorales.²⁶⁹ Esta situación fue remediada por la vigesimocuarta enmienda a la Constitución Federal Norteamericana expedida en 1964.²⁷⁰

En el caso de la Unión Sudafricana, es un hecho público la serie de reformas que se emprendieron en ese país, las cuales han eliminado el régimen de discriminación del *apartheid* y permitido la participación política de los negros y la llegada al poder en 1993 del primer presidente sudafricano de color, Nelson Mandela.

En nuestro país, desde la consumación de la independencia no han habido restricciones al derecho al sufragio derivadas de la raza. Nuestra Constitución, al definir los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, no los condiciona en ningún momento al origen racial.

Haremos ahora algunas reflexiones en tomo a la restricción del voto por motivos económicos o intelectuales. En el primer caso nos encontramos frente al llamado voto censitario, que Eduardo Andrade define como "[...] aquél que exige determinadas condiciones económicas como la obtención de un mínimo de ingresos o la propiedad territorial."²⁷¹

En nuestro país, el sufragio censitario subsistió hasta 1857, cuando en la Constitución Política de ese año se consagró el derecho a la ciudadanía sin referencia a la posición económica, lo cual quedó incólume en la Constitución de 1917.

Por lo que hace a la restricción por motivos intelectuales, tenemos el denominado voto capacitario que "[...] trata de reservar el derecho de voto a quienes poseen un cierto grado de instrucción."²⁷² Esta forma de restricción se ha

²⁶⁹ Véase COTTERET, JEAN MARIE, *et al.*, *op. cit.*, p. 30.

²⁷⁰ "ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA", *op. cit.*, Vol. X, p. 1047.

²⁷¹ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Introducción...", *op. cit.*, p. 169.

²⁷² DUVERGER, MAURICE, "Instituciones Políticas...", *op. cit.*, p. 96.

utilizado para ponderar los efectos del sufragio censitario, de tal forma que se permitía el voto a personas de recursos económicos escasos que poseían cierto grado de instrucción, a la vez que se impedía el acceso a los derechos políticos a las grandes masas de población analfabeta. El voto capacitario también fue suprimido por la Constitución de 1857, aunque, durante las discusiones del artículo 34 constitucional en el seno del Constituyente de Querétaro, hubo quien propuso que se adoptara una restricción para los analfabetas.²⁷³

Por último, tenemos las restricciones basadas en motivos de conciencia. La limitación de orden religioso "[...] sitúa al margen de los derechos electorales a quienes no profesan determinada religión."²⁷⁴ En nuestro país, una limitación que curiosamente se concretó a los derechos al sufragio activo y pasivo, pero no a la ciudadanía en su totalidad, se dio en relación con los ministros de los cultos. Esta limitante entró en vigor desde 1917 y fue modificada por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992. Eduardo Andrade relaciona estas restricciones a los votos activo y pasivo con motivos de lealtad:

"En algunos casos se estima que la lealtad a la integridad de la patria y a la disciplina de cuerpo, como en el ejército, impiden la libre deliberación y la parcialidad que, necesariamente impone un proceso electoral. Por tal razón muchas legislaciones prohibieron en el pasado que votaran los integrantes del ejército o de la policía. Una razón teórica similar, aunque de distinto sentido, es la que impide que voten los clérigos en México. Los ministros de culto —particularmente el católico— responden a lealtades externas derivadas de la organización religiosa, que suele tener autoridades supranacionales, y de ahí que se les excluya de la participación política interna. Por otra parte, además de esta consideración teórica, la experiencia histórica mexicana, que comprendió una larga y sangrienta lucha entre el Estado y la iglesia católica, justifica plenamente la privación de derechos políticos a los ministros de los cultos que se han identificado tradicionalmente con los intereses más conservadores y retardatarios del país."²⁷⁵

La reforma de 1992, líneas arriba mencionada, rehabilitó a los ministros de los cultos en cuanto al ejercicio del sufragio activo; pero mantuvo una restricción

²⁷³ Véase la Intervención del diputado Esteban Calderón en CÁMARA DE DIPUTADOS, LVI LEGISLATURA, *Diario de los Debates...*, Tomo II, *op. cit.*, pp. 711-718.

²⁷⁴ BORJA, RODRIGO, *op. cit.*, p. 231.

²⁷⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Introducción...", *op. cit.*, p. 174.

relativa respecto del derecho al sufragio pasivo y una restricción absoluta respecto del derecho a asociarse políticamente, estableciendo así una especie de "ciudadanía restringida" para los ministros de los cultos.²⁷⁶

Resumiendo lo expuesto respecto de la universalidad del sufragio, podemos decir que el sufragio universal es concedido a todos los ciudadanos que cumplen los requisitos de ley sin excepción alguna; que en la mayoría de los casos en que se habla de restricciones al sufragio es más exacto decir restricciones a la ciudadanía que traen como consecuencia restricciones al sufragio; que actualmente sólo son admitidas por la doctrina como restricciones válidas de la ciudadanía, las fundadas en la nacionalidad, la edad, la capacidad mental y la aptitud moral, mientras que las fundadas en características humanas insalvables, condiciones económicas o intelectuales y cuestiones de conciencia, hacen de la ciudadanía y del principal de sus derechos, el de sufragio, derechos restringidos, lo cual es opuesto a la característica de universalidad que es propia de las democracias modernas.

Sobre la libertad del sufragio, nos dice Arturo Núñez Jiménez, que éste se da cuando "[...] el elector no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna."²⁷⁷

¿Cuáles son las coacciones o presiones que pueden dirigirse contra el elector? Maurice Duverger nos dice que son las siguientes: "Amenazas de sanciones religiosas y morales por el clero en los países en donde las formas de religión son aún primitivas; amenazas patronales de despido de los obreros o de baja de salarios donde el sindicalismo no está aún desarrollado; terror policíaco de un gobierno dictatorial en el poder. [...] Sin embargo, es necesario distinguir entre

²⁷⁶ El inciso d) del segundo párrafo del artículo 130 constitucional dice así: "En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de los cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y la forma que establezca la ley, podrán ser votados." Por su parte, la fracción e) del mismo párrafo dice: "Los ministros de los cultos no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios."

²⁷⁷ *Op. cit.*, p. 26.

las presiones propiamente dichas y la simple propaganda."²⁷⁸ Nosotros agregaríamos también la amenaza de despojo de tierras en donde su posesión es precaria o la de retiro de ayudas económicas o subsidios a grupos marginados.

Respecto de la libertad del sufragio, el maestro Eduardo Andrade expone que "[...] si se afirma que el sufragio es libre, debería, como última consecuencia, admitirse que la libertad de votar, contiene implícitamente la de no hacerlo."²⁷⁹

Coincidimos con esta postura, aunque debemos observar que nuestra Constitución prescribe como obligación ciudadana votar, bajo la amenaza de suspensión de los propios derechos ciudadanos en caso de no hacerlo.

Muy relacionada con la característica de libertad está la del secreto del voto. Esta característica del sufragio estriba en que "[...] en su emisión existe la garantía de que no se conozca, respecto de cada elector considerado individualmente, en qué sentido ha manifestado su voluntad, esto es, por quién ha votado."²⁸⁰

El secreto del voto es contrapuesto al voto público, práctica que es común en las deliberaciones de los cuerpos colegiados. Son dos las funciones que el carácter secreto del voto cumple: "1) garantiza la libre expresión de la voluntad del elector sin temor a ninguna represalia, y 2) impide que el elector venda su voto al mejor postor."²⁸¹

El secreto del voto es una garantía establecida en favor del volante considerado individualmente. De ninguna manera es una obligación para éste mantener el secreto de su voto; si desea hacerlo público, es una de sus prerrogativas.²⁸²

²⁷⁸ *"Instituciones Políticas..."*, op. cit., p. 104.

²⁷⁹ *"Introducción..."*, op. cit., p. 177.

²⁸⁰ NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO, op. cit., p. 26.

²⁸¹ *Idem*.

²⁸² Los artículos 4, párrafo 2; 194, párrafo 1, inciso b); y 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se refieren al secreto del voto, llegando incluso a prescribir la existencia de "canceles o elementos modulares" que lo garanticen. En adición a estas disposiciones, en la fracción VII del artículo 403 del Código Penal para toda la República en Materia

La última de las características del sufragio establecidas constitucionalmente es la de ser directo. Por "sufragio directo" se entiende aquel en que "[...] los electores eligen inmediatamente a los gobernantes"²⁸³ y "sufragio indirecto" será aquel en que "[...] los votantes designan un cuerpo electoral restringido, el mismo que se encargará de elegir a los funcionarios electivos en una segunda elección o elección de *segundo grado*."²⁸⁴

En los Estados Unidos de América la elección del Presidente todavía se realiza de manera indirecta. En cada Estado los ciudadanos votan para escoger "electores presidenciales"; el partido que gana en cada uno de los Estados se adjudica el total de los electores de los mismos y la decisión final se da por la mayoría de los votos de los electores presidenciales, pudiendo suceder que aunque haya más votos individuales para un candidato, el resultado de votos de electores presidenciales favorezca al otro.²⁸⁵

En nuestro país, "[...] el modo de ejercer el sufragio fue indirecto hasta 1912, cuando el 26 de abril, el Presidente Francisco I. Madero expidió el decreto sobre la reforma constitucional que estableció el sufragio directo en la elección de diputados, senadores y Presidente de la República."²⁸⁶ Actualmente, por disposición constitucional, no existe ningún tipo de elección indirecta. Las elecciones para Presidente de la República, así como las de senadores y diputados al Congreso de la Unión y las de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se realizan en forma inmediata, es decir, del elector a los candidatos,²⁸⁷

del Fuero Federal y para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común, se determina una sanción privativa de libertad para quien "viole el secreto del voto" (Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 1994).

²⁸³ DUVERGER, MAURICE, "*Instituciones Políticas...*", *op. cit.*, p.101.

²⁸⁴ BORJA, RODRIGO, *op. cit.*, p. 223.

²⁸⁵ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "*Introducción...*", *op. cit.*, p. 175.

²⁸⁶ NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO, *op. cit.*, p. 26.

²⁸⁷ El caso del Jefe del Distrito Federal no se trata de una elección indirecta, porque, aunque se escoge de entre los diputados, senadores o asambleístas electos en el Distrito Federal, la

Existe otra clasificación relacionada con el sufragio directo que expondremos someramente. Se trata de la distinción entre el voto nominal y el voto plurinominal. En el primer caso, el elector sufraga por un candidato individual y en el segundo, lo hace por una lista de candidatos. En nuestro país, hasta antes de 1994 esta forma de elección se utilizaba únicamente para designar una parte de los legisladores miembros de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a partir de ese año también se emplea para elegir a los Senadores de la República, de tal forma que el elector vota por una fórmula de candidatos al Senado en cada Estado de la República, resultando electos los tres candidatos de la fórmula que alcance la mayoría y el primero de la lista de candidatos de la fórmula que ocupe el segundo lugar (primera minoría).²⁸⁸

El voto plurinominal no supone una votación indirecta, porque el elector conoce en forma inmediata a los candidatos por los que está sufragando; la distinción radica en que el voto se realiza por el partido político y no por aquéllos.

Nos referiremos, por último, a dos características adicionales que tiene el sufragio activo señaladas en la legislación secundaria: su personalidad y su intransferibilidad.²⁸⁹ La característica de personalidad implica que ha de ser el elector quien lo ejercite por sí mismo, sin la posibilidad de que se haga representar para hacerlo e implica, igualmente, que lo haga concurriendo al lugar de la votación, lo que significa que no lo puede emitir ni por correo ni por mensajeros. Y la intransferibilidad quiere decir que su titular no puede cederlo bajo ningún título a ninguna otra persona o corporación.

facultad de nombrarlo corresponde exclusivamente al Presidente de la República o, en su caso, al Senado de la República (artículo 122, fracción VI, inciso a, constitucional). No lo es, porque para ser elección indirecta los electores deben tener la conciencia de que cuando votan elegirán a un cuerpo electoral que elegirá a su vez a los titulares de los órganos correspondientes, lo cual no sucede en la elección de este funcionario.

²⁸⁸Artículos 52, 54, 56 y 122, fracción III, de la Constitución Política. En el caso de los senadores para el año de 1994, por disposición transitoria sólo se eligieron tres en cada Estado de la República: dos por mayoría relativa y uno de primera minoría.

²⁸⁹ Artículo 4, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

II. Sufragio pasivo

El maestro Terrazas Salgado nos hace un resumen de las características del voto o sufragio pasivo en los siguientes términos:

"—Es un derecho porque implica una facultad consistente en la posibilidad viable de integrar o formar parte de los órganos de representación popular del poder público.

"—Es subjetivo porque la titularidad se le reconoce al ciudadano de la República que satisfaga los requisitos que sean necesarios (art. 35 fracción II).

"—Es público porque como derecho político forma parte del *status personal* que tiene el individuo frente al Estado y sus autoridades.

"—Y es de ejercicio potestativo porque el propio ciudadano decide si lo ejercita o no."²⁹⁰

De las características transcritas intentaremos obtener una definición del sufragio pasivo, que en nuestro concepto es el derecho subjetivo público, de ejercicio potestativo, consistente en la posibilidad de integrar o formar parte de los órganos de representación del Estado, mediante la obtención del voto popular, atribuido a todo ciudadano que satisfaga los requisitos establecidos en las leyes correspondientes; o, de una forma más concreta, es el derecho a recibir votos para un puesto de elección popular.

Nuestra Constitución Política establece el derecho al sufragio pasivo en los siguientes términos:

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

.....

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro cargo, empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley."

De los elementos hasta ahora expuestos podemos esbozar las implicaciones del derecho al sufragio pasivo. Según nuestra percepción, el sufragio pasivo

²⁹⁰ *Op. cit.*, p. 524.

incorpora cuatro derechos distintos: El derecho a figurar como candidato en elecciones populares; el derecho a recibir votos de los conciudadanos; el derecho a acceder a las instancias administrativas o jurisdiccionales correspondientes para defender los votos obtenidos; y el derecho a ocupar el cargo o puesto correspondiente, en el caso de que se haya obtenido el triunfo electoral de acuerdo con las leyes aplicables. Estos cuatro derechos forman parte de un sistema cuyo punto común es el derecho al sufragio pasivo; todos ellos se relacionan entre sí y se implican mutuamente.

Antes de entrar al estudio de cada uno de estos derechos, debemos esclarecer lo que quiere decirse en la Constitución con la frase "teniendo las calidades que establezca la ley". En primera instancia, entendemos la palabra "calidad" como "estado de una persona, su naturaleza, su edad y demás circunstancias y condiciones que se requieren para un cargo o dignidad".²⁹¹ Es decir, las calidades se refieren a la persona humana exclusivamente. Esta acepción se refuerza con el empleo del verbo "tener". Así, la persona que aspire a un cargo público debe "poseer las calidades o características" que se determinen en la ley.

¿Esto significa que en la ley se pueden establecer *ad libitum* las calidades o características de los ciudadanos para acceder a los cargos públicos? Nosotros sostenemos que no. Al igual que en el caso del sufragio activo, las calidades para ser electo a cargos de elección popular en un Estado Democrático deben circunscribirse a características de nacionalidad, edad y capacidad intelectual y moral, relacionadas directamente con la idoneidad que requiere el cargo o puesto al que se aspira.

En la propia Constitución se señalan las "calidades" o requisitos que deben cumplir los ciudadanos para ser Presidente de la República, senadores, diputados federales y asambleístas del Distrito Federal.

Para el caso de los diputados federales se establecen como requisitos, además de estar en el ejercicio de la ciudadanía, ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener más de 21 años cumplidos al día de la elección; ser originario de

²⁹¹ "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", Tomo I, *op. cit.*, p. 365.

la entidad (o entidades para el caso de la elección plurinominal) en la que se realiza la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses antes de la propia elección; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la gendarmería o policía local, cuando menos noventa días antes de la misma; no ser secretario o subsecretario de Estado o ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe noventa días antes de la elección; no ser Gobernador de la entidad en que se celebre ésta; no ser ministro de algún culto religioso y no haber sido electo diputado federal para el período inmediato anterior al de la elección.²⁹² Para el caso de los asambleístas del Distrito Federal se establecen los mismos requisitos que para los diputados federales, con excepción del último, que lógicamente cambia por el de no haber sido electo como representante a la Asamblea en período inmediato anterior.²⁹³ Y en el caso de los senadores también se exigen los mismos requisitos que para los diputados federales, con excepción del de la edad que se eleva a treinta años cumplidos al día de la elección.²⁹⁴

Caso aparte es el del Presidente de la República, quien además de ser ciudadano por nacimiento debe ser hijo de padres mexicanos por nacimiento,²⁹⁵ debe tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; haber residido en el país durante todo el año anterior a ésta; no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; no estar en servicio activo en el Ejército Federal cuando menos seis meses antes de la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes de la propia elección; y no haber desempeñado anteriormente, con cualquier carácter, el cargo de Presidente de la República.²⁹⁶

²⁹² Artículo 55 constitucional.

²⁹³ Artículo 122, fracción III, constitucional.

²⁹⁴ Artículo 58, constitucional.

²⁹⁵ La reforma a la fracción I del artículo 82 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 1994, modifica este requisito de tal forma que a partir de que entre en vigor, el 31 de diciembre de 1999, el Presidente deberá ser "ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años".

²⁹⁶ Artículos 82 y 83 constitucionales.

Como puede observarse, la serie de requisitos a los que se contrae la Constitución para los cargos de elección popular se limitan a rasgos de la persona que en ninguna manera tienen que ver con algún tipo de discriminación, sino que están referidos a la nacionalidad, la edad, la residencia, el desempeño de otros cargos y la limitación en la reelección (absoluta para el Presidente de la República y relativa para el resto).

Así pues, fijándose los requisitos para los cargos de elección popular en la propia Constitución sin que las disposiciones correspondientes hagan remisión alguna a las leyes secundarias, debemos entender que la frase "tener las calidades que establezcan las leyes", se refiere única y exclusivamente a la misma Carta Magna. A nuestro modo de ver, cualquier disposición secundaria que fije algún requisito en añadidura a los constitucionales no tiene fundamento y, de existir, debe ser tachado de inconstitucional. Desde luego que la referencia en plural a "las leyes" deja abierta la puerta a que en otras disposiciones secundarias se establezcan requisitos para cargos de elección popular, pero consideramos que esto resultaría válido sólo en los casos en que la propia Constitución haga la remisión a aquéllas o en los casos en que dichos cargos estén contemplados en las leyes secundarias correspondientes.²⁹⁷

Además de los requisitos establecidos para el desempeño de los cargos populares, el sufragio pasivo también queda restringido por las mismas causas que afectan al sufragio activo como consecuencia de la pérdida o suspensión de la ciudadanía a las que ya hicimos referencia. En relación con el sufragio pasivo sólo hay una excepción referida a los ministros de los cultos, quienes no pueden ser candidatos a puestos de elección popular, a menos que dejen de tener esa calidad con la anticipación y requisitos señalados por la ley.

Pasaremos ahora al primero de los derechos derivados del sufragio pasivo: el de ser candidato a un puesto de elección popular. Se entiende, lógicamente, que sólo pueden postularse válidamente a un cargo de elección popular quienes satisfacen los requisitos correspondientes. En el caso de que se postule alguien

²⁹⁷ Tal pudiera ser el caso de los Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal cuya elección está contemplada en el inciso e) de la fracción I del artículo 122 constitucional, en el que para su integración se hace la remisión a las normas que se fijan en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

que no cumpla dichos requisitos, es decir, que sea inelegible, los votos que reciba estarán viciados de nulidad por haber recaído en una persona que no tiene la capacidad jurídica de recibirlos. Esta solución corresponde a la adoptada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para el caso de que resulten inelegibles los dos candidatos de la fórmula de diputados de mayoría relativa o los dos integrantes de una fórmula de candidatos a senadores; en el primer caso la nulidad afecta a la elección en su conjunto, mientras que en el segundo caso sólo afecta a la fórmula de los candidatos inelegibles; cuando la inelegibilidad se refiere a un candidato a puesto de representación proporcional, su lugar podrá ser ocupado por el candidato que le siga en la lista.²⁹⁸

Ahora bien, ¿constituye un requisito adicional y, en consecuencia, resultaría inconstitucional, el procedimiento de registro de candidaturas que la ley secundaria atribuye en forma exclusiva los partidos políticos? En nuestra opinión, la respuesta es positiva.

Desde nuestro punto de vista, el procedimiento de registro de candidaturas impide a los ciudadanos su derecho a figurar como candidatos, obligándolos a tener como intermediarios a los partidos políticos para el ejercicio de su derecho al sufragio pasivo.

Las disposiciones legales establecen en principio un estado de desigualdad jurídica entre los candidatos registrados y los ciudadanos, otorgando a los primeros todas las prerrogativas y obligaciones que ello significa.²⁹⁹

De esta manera, el acto de registro de candidaturas, reservado por la ley a los partidos políticos, vulnera la norma constitucional del derecho al sufragio pasivo, porque aunque no impide que un ciudadano se presente ante la opinión pública y la ciudadanía como candidato a un puesto de elección popular, sí coarta su derecho al voto pasivo, no sólo porque lo coloca en desigualdad de

²⁹⁸ Artículos 288, párrafo 1, inciso c); 289, párrafo 1, inciso c); y 293 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁹⁹ Acceso al financiamiento público para actividades electorales; realización de las campañas electorales bajo el emblema del o los partidos políticos correspondientes; obligación de observar los topes en los gastos de campaña; acceso a los medios de comunicación; y designación de representantes en las casillas, entre otros.

condiciones respecto de otros candidatos, sino también, como veremos más adelante, porque le impide la recepción de votos de la ciudadanía y la defensa de los mismos ante las instancias jurisdiccionales correspondientes.

Esta distorsión deriva de una inadecuada interpretación de la disposición constitucional contenida en el párrafo tercero del artículo 41 constitucional, en la que se establece que "los partidos políticos tienen como fin [...en su calidad de...] organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, [...]".

Antes de hacer comentarios sobre la interpretación de este precepto, analizaremos los otros aspectos del sufragio pasivo.

El segundo de los derechos derivados del derecho al sufragio pasivo, es el que hemos denominado "de recibir votos de los conciudadanos". La pregunta a resolver aquí es la siguiente: ¿Existe algún impedimento legal o material para que cualquier ciudadano reciba votos a un cargo de elección popular? La respuesta nuevamente es positiva.

Aunque la legislación secundaria prevé la posibilidad de que se emitan votos en favor de cualquier persona, incluyendo candidatos no registrados ordenando que en las boletas se reserve un espacio para candidatos o fórmulas no registradas y permitiendo que el elector anote en dicha boleta el nombre de un candidato no registrado,³⁰⁰ la propia ley secundaria dispone que al momento de realizar el escrutinio y cómputo de la votación solamente se tomen en cuenta como votos válidos las boletas en que se marque el símbolo o emblema de un partido político o coalición, mientras que los votos emitidos en forma distinta a la anterior deben considerarse como nulos y los votos emitidos en favor de candidatos no registrados deben contarse por separado, o sea que éstos últimos ni son nulos ni son válidos, ni se atribuyen al ciudadano que los recibió; simplemente se anotan para efectos estadísticos.³⁰¹

³⁰⁰ Véanse artículos 205, párrafo 2, inciso I) y 218, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰¹ Artículo 230 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El derecho a recibir votos en forma irrestricta se conjuga con la característica de libertad propia del derecho al sufragio activo. Todo ciudadano tiene derecho a votar por quien su conciencia le dicte, independientemente de que se trate de un candidato no registrado; por tanto, todo ciudadano tiene derecho a recibir el voto de sus conciudadanos y ambos tienen derecho a que sus votos sean escrupulosamente respetados.

Igualmente, resulta inequitativo que los candidatos no registrados no puedan contar con representantes en las casillas ni ante los consejos distritales, electorales o general del Instituto Federal Electoral, ya que dichos representantes únicamente pueden ser acreditados por los partidos políticos; lo cual redundaría en la imposibilidad jurídica de promover el recurso de inconformidad, bien por no cumplir con el requisito de procedibilidad consistente en la presentación del escrito de protesta ante la mesa directiva de casilla o el consejo distrital correspondiente;³⁰² o bien, por no tener la legitimación o interés jurídico para promover dicho recurso, en virtud de no poseer la calidad de partido político, situación a la que nos referiremos enseguida.³⁰³

Según lo examinado hasta este momento, podemos constatar que en la legislación secundaria no se respeta el derecho del ciudadano al sufragio pasivo, respecto de la posibilidad de ser candidato y de recibir votos.

¿Y qué sucede cuando un ciudadano cree tener derecho a que le sea reconocido por vía jurisdiccional un triunfo electoral? Con esta pregunta planteamos el principal problema del tercero de los derechos derivados del sufragio pasivo, a saber, el derecho a acceder a las instancias administrativas o jurisdiccionales correspondientes para defender los votos obtenidos.

Para iniciar nuestra exposición planteamos otra pregunta: ¿a quién corresponde el derecho al sufragio pasivo y, por ende, a quien corresponde el derecho a defender los triunfos electorales? La respuesta, con base en lo que ya

³⁰² Artículo 296, párrafos 1 y 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁰³ Artículo 313, párrafo 2, inciso c) en relación con el 295, párrafo 1, inciso c).

expusimos en este y en el anterior capítulo, nos parece obvia: corresponde, en primera instancia a los ciudadanos.

Veamos algunos aspectos de la ley vigente. El único recurso por el cual se pueden impugnar los resultados electorales o la declaración de validez de una elección o la entrega de constancias a candidatos es el de inconformidad, con su segunda instancia, que es el recurso de reconsideración. Ambos recursos sólo pueden ser promovidos por los partidos políticos.³⁰⁴

¿Qué sucede entonces con el ciudadano que haya participado en la elección con la calidad de candidato no registrado, que crea tener legítimamente el derecho de que le sea reconocido un triunfo electoral y promueva el recurso de inconformidad? La Sala del Tribunal Federal Electoral que conozca de él, con base en el artículo 313, párrafo 2, inciso c), en relación con el 295, párrafo 1, inciso c), declarará **notoriamente improcedente** el recurso interpuesto y lo desechará de plano. En otras palabras: lo único que encuentra este ciudadano son las puertas cerradas.

¿Y si por casualidad insistiera, promoviendo el recurso de reconsideración en contra de la resolución anterior? La Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral que conozca de éste, con base en el artículo 313, párrafo 2, inciso c), en relación con el 295, párrafo 1, inciso d) y el 60 constitucional, declarará notoriamente improcedente el recurso interpuesto y lo desechará de plano. Otra vez las puertas cerradas.

¿Y qué sucede cuando el ciudadano que fue registrado como candidato por un partido político, cree tener derecho a que se le reconozca un triunfo electoral, pero no es patrocinado por dicho instituto, ya sea por negligencia o mala fe, y decide interponer por su cuenta los recursos de inconformidad y reconsideración? Lo mismo que con el candidato no registrado: las puertas cerradas.

³⁰⁴ Artículo 295, párrafo 1, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Hacemos la observación de que en el caso del recurso de reconsideración la Constitución Política, en el artículo 60, párrafo cuarto, reserva su ejercicio a los partidos políticos.

Como hemos podido constatar, las normas electorales secundarias impiden que los ciudadanos participen como candidatos en las contiendas electorales, que reciban votos en su favor y que tengan la posibilidad de defenderlos ante las instancias jurisdiccionales correspondientes; en pocas palabras, impiden que el ciudadano por sí mismo reciba los votos de sus conciudadanos, estableciendo como intermediarios necesarios a los partidos políticos.

Con estas normas tal parece que, en la concepción del legislador, los únicos titulares del "derecho a ser votados" son los partidos políticos y no los ciudadanos. Parece que el legislador al plasmar estas normas deseara establecer un monopolio del sufragio pasivo en favor de los partidos políticos.

Pero, ¿esta situación está de acuerdo con las normas constitucionales? Por principio de cuentas tenemos que decir que en el caso del recurso de reconsideración la redacción del texto del artículo 60 constitucional es muy clara: este recurso sólo lo interponen los partidos políticos.

Entonces, ¿la Constitución realmente establece un monopolio en favor de los partidos políticos?

Para encontrar una respuesta es necesario que ensayemos una interpretación sistemática de las normas constitucionales involucradas.

Por principio de cuentas, tenemos la fracción II del artículo 35 que es terminante en cuanto a que es prerrogativa ciudadana "poder ser votado para todos los cargos de elección popular...teniendo las calidades que establezca la ley". Tal como expusimos, estas calidades no son otra cosa que los requisitos que en cada caso exigen las normas para ocupar dichos cargos.

De aparición posterior a esta norma, fueron las disposiciones relativas a los partidos políticos, introducidas por la reforma de 1977. La disposición central, el artículo 41, definió como fin de los partidos políticos, en su carácter de "organizaciones de ciudadanos", "hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público". En esa misma reforma también se establecieron disposiciones para crear a los diputados de representación proporcional, que serían acreditados a los partidos políticos. Así, esta reforma aparece claramente con la idea de dar a los partidos políticos un *status* constitucional tal que les permita ser receptores del voto popular, pero en su calidad de "organizaciones de ciudadanos". De ninguna

forma es válido interpretar que la Constitución los haya convertido en monopolizadores, porque no hay ninguna referencia explícita; ahí donde la Constitución no distingue, quienes la interpetramos tampoco debemos distinguir.

En este sentido, los partidos políticos, se constituyen en "facilitadores" y no en "conductos indispensables" para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Esta interpretación se refuerza con la disposición del propio artículo 41 que determina la libertad con que debe emitirse el sufragio. Esta libertad implica que el voto puede emitirse en favor de cualquier ciudadano, de tal suerte que la más mínima limitación vulneraría ese principio. Así, la "monopolización" del voto pasivo en favor de los partidos políticos, por constituir una restricción en el número de posibilidades para la emisión del voto, es contraria a la libertad con que el mismo debe emitirse.

De esta forma podemos concluir, provisionalmente, que las normas hasta aquí analizadas no establecen un "monopolio" en favor de los partidos políticos y que, en consecuencia, las disposiciones secundarias que restrinjan o condicionen el acceso de los ciudadanos al ejercicio del voto pasivo, son inconstitucionales.

Pero entonces, ¿por qué la disposición del artículo 60, reformado en septiembre de 1993, sí establece claramente la vía jurisdiccional de segunda instancia como exclusiva de los partidos políticos?

Encontramos dos explicaciones. Una, que la voluntad del legislador se ha inclinado hacia el establecimiento del monopolio partidista al que nos hemos referido, lo cual choca con una correcta interpretación del resto de las normas constitucionales relacionadas con el sufragio pasivo. La otra, que existió una inadecuada técnica legislativa en la que se dio por supuesto que únicamente los partidos políticos son capaces de presentar candidatos a los puestos de elección popular y, por ende, que son los únicos legitimados para ejercer cualquier acción jurisdiccional.

Para resolver esta cuestión, creemos necesario resaltar que los derechos a la jurisdicción están supeditados a los derechos sustantivos. Ningún procedimiento jurisdiccional ni ninguna acción procesal tienen razón de ser si no están encaminadas a permitir a los titulares de un derecho subjetivo su defensa

ante las instancias correspondientes. En una adecuada técnica jurídica, el titular de los derechos subjetivos debe ser también el titular de la acción que los tutela.

Nos preguntamos ahora, ¿quiénes son los titulares de los derechos políticos? La respuesta no tiene posibilidades de ser equívoca: definitivamente son los ciudadanos. Luego entonces, los titulares de las acciones para defender los derechos políticos deben ser los ciudadanos y, si acaso, los partidos políticos, como "organizaciones de ciudadanos".

En consecuencia, es evidente que la introducción de la restricción del artículo 60 constitucional es contraria a los principios que sustentan el resto de las normas constitucionales y, por tanto, debe ser reformada para armonizarla con éstas. La solución contraria tendría que pasar por la abolición del derecho ciudadano a ser votado; del derecho a la libertad del sufragio y de la declaración de que los únicos sujetos aptos para recibir los votos a puestos de elección popular son los partidos políticos.

Por todo lo anterior, nos permitimos llamar la atención sobre la necesidad de reformar las disposiciones constitucionales y legales que reservan el acceso al registro de candidatos, a la recepción de votos y a la jurisdicción electoral a los partidos políticos; en particular los artículos 60 constitucional y 295, párrafo 1, incisos c) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para que en ellos se reconozca el **derecho de los ciudadanos**, precisamente, a registrarse como candidatos, a recibir la votación popular y a promover por su propia cuenta los recursos de inconformidad y reconsideración en materia electoral, cuando así convenga a la protección de sus legítimos intereses.

Todavía queda un problema de jurisdicción electoral que tiene relación con el derecho al sufragio pasivo: el de la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales. Sobre este problema haremos una exposición más amplia en el capítulo siguiente.

Nos resta únicamente comentar el último de los derechos derivados del derecho al sufragio pasivo: el de ocupar el cargo o puesto por el cual se ha sido electo. Este derecho implica que el ciudadano que cumpliendo los requisitos de ley, haya resultado triunfador en una elección popular, tiene la facultad, *erga omnes*, de desempeñar las funciones inherentes a dicho cargo. Ello se traduce en

la obligación a cuenta de los órganos del Estado, primero, de admitir al ciudadano electo en el cargo correspondiente y, segundo, de crear y mantener las condiciones jurídicas y materiales que permitan a dicho ciudadano el ejercicio de tales funciones. Este derecho implica también para el ciudadano electo, la permanencia en el cargo durante todo el tiempo que se señale en la ley, salvo en los casos de licencia, renuncia, por causa grave, y destitución como resultado de un juicio político o declaración de procedencia penal, (artículos 62, 86, 110, 111 y 122 fracción III, constitucionales). En todo caso, la separación de los cargos de elección popular deberá ajustarse a los procedimientos ordenados en dichos preceptos y sus correlativos.

III. Asociación con fines políticos

La fracción III del artículo 34 constitucional determina el derecho de asociación con fines políticos en los siguientes términos:

"Artículo 34. Son prerrogativas del ciudadano:

.....

"III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país."

Por otra parte, el primer párrafo del artículo 9º de la propia Constitución dispone lo siguiente:

"Artículo 9º.-No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar."

Como puede fácilmente colegirse, las dos disposiciones constitucionales son perfectamente compatibles; podría decirse que hasta redundantes. No parece haber mayor complicación en entender que el derecho de asociación pertenece a todos los gobernados, nacionales y extranjeros, personas morales y personas físicas; mayores y menores de edad; y que sólo hay una limitante: cuando el objeto de la asociación sea político, el derecho deja de ser una garantía del gobernado, para convertirse en un derecho reservado exclusivamente al ciudadano.

El Dr. Burgoa expone que el fundamento para la asociación política lo da el artículo 9º constitucional.³⁰⁵ Sin embargo, sin el ánimo de ser excesivamente meticulosos, creemos necesario señalar que a nuestro parecer el fundamento real del derecho a formar asociaciones políticas lo da el artículo 35 constitucional, caracterizándolo como prerrogativa del ciudadano, mientras que el artículo 9º se concreta a señalar como excepción a la garantía individual de asociación el caso de que ésta tenga como fin participar en los asuntos políticos del país.

Creemos necesario señalar también, que en virtud de esta inversión de los términos del análisis, algunos autores —como el caso del Dr. Burgoa— no incluyen al derecho a asociarse con fines políticos dentro de la categoría de los derechos políticos, sino como una excepción o limitación a la garantía individual mencionada. Nosotros consideramos que sí se trata de un derecho político, tanto por su contenido como por el fin que persigue.

"Asociación", término derivado del latín *associatio*, significa "[...] unión más o menos permanente de hombres que buscan un fin común; [...]"³⁰⁶ y "política" como "la actividad de los que rigen o aspiran a regir los asuntos públicos", o bien, como "arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados".³⁰⁷

En suma, la asociación política en nuestro concepto es la unión más o menos permanente de hombres que tiene como fin participar directa o indirectamente en los asuntos públicos, es decir, en los referentes al gobierno de los Estados.

Es importante la inclusión en esta definición de la idea de "permanencia", porque la asociación "[...]" implica la constitución de una entidad distinta de los individuos, dotada de autonomía y personalidad jurídica propia, y con fines regularmente permanentes, [...]"³⁰⁸

³⁰⁵ Véase BURGOA, IGNACIO, "Las Garantías...", *op. cit.*, pp. 383 y ss.

³⁰⁶ "DICCIONARIO JURÍDICO...", Tomo I, *op. cit.*, p. 252.

³⁰⁷ "DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA", Tomo II, *op. cit.*, p. 1634.

³⁰⁸ "DICCIONARIO JURÍDICO...", Tomo I, *op. cit.*, p. 253.

Ahora bien, dentro de esa amplia referencia a "los asuntos públicos", es pertinente incluir, desde luego, la elección e integración de los órganos de representación popular del Estado. Evidentemente, los asuntos públicos no se agotan en los eventos de tipo electoral. Es factible que una asociación política participe en la emisión de opiniones respecto de las políticas públicas, constituyendo grupos de opinión política, o en la realización de "[...] acciones dirigidas a los mecanismos formales de decisión gubernamental con la intención de que tales decisiones sean favorables a sus intereses o pretensiones."³⁰⁹, en cuyo caso constituyen un grupo de presión.

A la luz de la definición que realizamos respecto de los derechos políticos, consideramos que el derecho a formar asociaciones con fines políticos es también un derecho político, en tanto que con ellas se pretende participar o influir en la elección e integración de los órganos de representación popular del Estado.

Ahora bien, debemos aclarar que el núcleo del derecho a formar asociaciones con fines políticos lo constituye el adjetivo "libremente". Ello implica no sólo que el ciudadano tenga el derecho a formar parte de cuántas asociaciones políticas crea conveniente, sino, lo que es más importante, que esta pertenencia debe estar basada en una expresión de su voluntad obtenida sin coacción alguna; o, en otras palabras, la libertad de asociación política entraña también la libertad de no pertenecer a una asociación política particular.

En este sentido, de una interpretación constitucional correcta, debe desprenderse la ilegalidad de la llamada "afiliación corporativa" y de la participación de asociaciones con fines distintos a los políticos, como pudieran ser sindicatos, ejidos, etc., con el carácter de corporaciones, en el seno de las asociaciones políticas. Creemos que es ilegal sostener que "el sector obrero tiene tal o cual afiliación partidista"; desde nuestro particular punto de vista, solamente las personas físicas, consideradas estrictamente con el carácter de ciudadanos, pueden tener afiliación política. Los obreros pueden tener una inclinación política; los campesinos pueden tener una inclinación política; pero solamente los ciudadanos pueden pertenecer a una asociación política. Darle a los sindicatos, a los ejidos o a cualquier otro tipo de asociación un carácter político, los

³⁰⁹ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Introducción...", *op. cit.*, p. 138.

desnaturaliza. En ese sentido, creemos oportuno que, en relación con las asociaciones de carácter no político, se establezca a nivel constitucional una prohibición semejante a la que priva en relación con las agrupaciones religiosas para formar parte de asociaciones políticas e, incluso, se establezcan sanciones para los actos que tiendan a coartar la libertad de asociación política, tales como las amenazas de desafiliación, muy comunes en ciertos sindicatos y comunidades agrarias.

Lo anterior no obsta, a nuestro juicio, para que las asociaciones políticas, de acuerdo con sus estatutos, acuerden su participación en combinación con otras asociaciones políticas con las que tengan afinidad, siempre y cuando sus ordenamientos internos así se los permitan.

Ahora bien, el tipo más complejo de "asociación política" lo constituyen los partidos políticos, a los cuales Paolo Biscaretti Di Ruffia define como "[asociaciones políticas] compuestas de *ciudadanos*, reunidos con el *fin común de influir en la orientación política general del Gobierno*, valiéndose de una *organización estable, basada sobre un vínculo jurídico bien definido*".³¹⁰

La historia de los partidos políticos en el mundo es más bien reciente. Maurice Duverger dice al respecto:

"En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos), conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: habían tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos."³¹¹

En México, nos relata en un interesante resumen Francisco José Paoli Bolio, "En el siglo XIX [...] no fue muy rica la experiencia en la construcción de este tipo de organismo social. Se hablaba ya en ese tiempo de partidos, como el liberal o el

³¹⁰ *Op. cit.*, p. 774.

³¹¹ DUVERGER MAURICE, "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, México, 1961, p. 15.

conservador, pero en realidad se aludía a grupos de opinión o a clubes políticos."³¹²

Nos comenta el mismo autor que la era del porfiriato "[...] carece [careció] de acción partidaria, aunque se pueden encontrar algunas denominaciones partidarias como el Partido Reelectionista, Partido Liberal Mexicano, [...] etc."³¹³, y no fue sino hasta 1929, año de fundación del Partido Nacional Revolucionario, cuando podemos hablar del primer partido político real, que se consolidó como partido de Estado cuando "[...] el general Cárdenas reúne [reunió] en sí el poder presidencial."³¹⁴

Durante las décadas de los cuarenta a los sesenta, en el panorama partidario nacional solamente se contempló la actuación de cuatro partidos: el Revolucionario Institucional —hegemónico—, el de Acción Nacional, el Popular Socialista y el Auténtico de la Revolución Mexicana, con la incursión intermitente del Comunista Mexicano que durante algún tiempo permaneció en la clandestinidad.

Con la reforma política de 1977, se dio vida constitucional a los partidos políticos nacionales. En el artículo 41 constitucional se establecieron normas en las que se les definió como "entidades de interés público", se determinaron sus fines y se fijaron sus principales derechos: acceso a los medios de comunicación social, recursos para la realización de actividades tendientes a obtener el sufragio y participación en las elecciones nacionales, estatales y municipales. En la misma reforma, se incluyeron modificaciones en los artículos 52 y 54 para la elección de diputados por el principio de representación proporcional.³¹⁵ Por otra parte, la reforma constitucional de agosto de 1993, particularmente por lo que se refiere a los artículos 56 y 60, estableció un auténtico "monopolio" de los partidos políticos

³¹² PAOLI BOLIO, FRANCISCO JOSÉ, "Sociedad Civil, Partidos y Elecciones" en GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (COMP.), "Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas". Siglo XXI editores, México, 1989, p. 29.

³¹³ *Ibidem*, p. 30.

³¹⁴ *Ibidem*, p. 32.

³¹⁵ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

respecto de la elección de senadores y de la acción para promover el recurso de reconsideración, a los cuales ya nos referimos.

La reforma de 1977 estimuló la participación de los partidos en los procesos electorales. En las elecciones de 1979, realizadas bajo la vigencia de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, participaron siete partidos políticos nacionales, cantidad que se elevó a nueve para las elecciones federales de 1982. En las elecciones de 1994 participaron también nueve partidos políticos, de los cuales solamente cuatro superaron el 1.5% de la votación nacional que la legislación secundaria exige para conservar el registro como partido político nacional.

No queremos abundar sobre las características, legislación y funcionamiento de los partidos políticos, porque no es el objetivo de este trabajo.³¹⁶ Solamente quisiéramos hacer algunos comentarios sobre el problema de las coaliciones de partidos.

La "coalición" en nuestro sistema jurídico es "[...] una alianza entre partidos cuya finalidad es estrictamente electoral, esto es, la de presentar conjuntamente candidatos a las elecciones".³¹⁷

De la idea general y abstracta del derecho a formar "libremente" asociaciones con fines políticos, hemos derivado la de que es lícito formar *ad libitum* "asociaciones de asociaciones" con fines políticos, al igual que es lícito formar partidos políticos en las mismas condiciones, los cuales, para gozar de las prerrogativas que establece la ley, tienen que acreditar determinados requisitos. En el mismo orden de ideas, debe ser igualmente lícito y permitido que los partidos políticos en su calidad de organizaciones de ciudadanos definan

³¹⁶ Sobre los partidos políticos pueden consultarse: ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Introducción...", *op. cit.*, pp. 86 y ss.; DUVERGER, MAURICE, "Los Partidos Políticos", *op. cit.*; e "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", *op. cit.*, pp. 85 y ss.; BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, "Derecho Constitucional Mexicano", *op. cit.*, pp. 532-551; y BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, "Derecho Constitucional", *op. cit.*, pp. 772 y ss.

³¹⁷ ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "Introducción...", *op. cit.*, pp. 120-121. Otro tipo de coaliciones, nos señala el mismo autor, es "la unificación de dos o más partidos después de la elección, a fin de conjuntar una mayoría en el Parlamento que pueda decidir la elección del gobierno".

libremente las formas de asociarse para cumplir sus fines políticos. En ese sentido, resulta lógico derivar que es derecho de los partidos políticos, en su calidad de organizaciones de ciudadanos, asociarse libremente con el fin —a nuestro parecer, absolutamente lícito— de postular uno o varios candidatos comunes a puestos de elección popular.

Pues bien, la legislación ordinaria relativa a las coaliciones, a nuestro parecer vulnera este principio. En una serie interminable de disposiciones muy confusas, dispone, entre otras cosas, que para registrar una coalición para postular candidato a Presidente de la República, los partidos políticos que pretendan coaligarse deben acreditar que han acordado registrar también como coalición a todos los candidatos a diputados por ambos principios y a todos los candidatos a senadores.³¹⁸ Asimismo, para registrar candidatos de coalición en las fórmulas de más de diez entidades federativas, debe acreditarse que se hizo lo propio para las 300 candidaturas a diputados de mayoría relativa y en las 200 de diputados de representación proporcional,³¹⁹ pero para hacer esto último, o bien, para registrar más de 100 candidaturas coaligadas para diputados de mayoría relativa, es menester acreditar que se han registrado como candidaturas de coalición las 32 fórmulas para senadores y las 200 de representación proporcional;³²⁰ en suma, tenemos que o la coalición se limita al máximo de 10 fórmulas de senadores o de 100 de diputados de representación proporcional, o bien, se realiza una en forma global para todas las elecciones; de aquí que la posibilidad de coaligarse para la elección presidencial es prácticamente imposible.

Estas reglas fueron adicionadas con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de septiembre de 1993. Como puede fácilmente colegirse, su finalidad fue limitar al máximo las posibilidades de coalición de los partidos políticos con la mira en el proceso electoral federal de 1994. Siguiendo nuestro razonamiento, estas disposiciones son contrarias al principio de libertad de

³¹⁸ Artículo 59 párrafos 1 y 2, inciso e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³¹⁹ Artículo 61, párrafos 1 y 2, inciso f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³²⁰ Artículo 62, párrafos 1 y 2, inciso f), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

asociación política y deben ser eliminadas, reservándose únicamente aquellas normas que permitan dar certeza al elector respecto de los programas, principios e ideas que, como coalición, postulen los partidos.

No obsta a lo anterior, el hecho de que la propia Constitución autorice al legislador ordinario a determinar las formas específicas de intervención de los partidos en los procesos electorales,³²¹ porque estas "formas específicas" no pueden ir más allá de los propios preceptos constitucionales, que en la especie están dominados por el principio de "libertad de asociación política".

IV. Organización y vigilancia de las elecciones

¿Por qué incluir este tema dentro del correspondiente a los derechos políticos en particular?

Debemos aclarar que este apartado, más que una exégesis, es una propuesta.

Las últimas reformas a la Constitución y a la legislación electoral secundaria apuntan hacia una nueva tendencia de la función electoral: la ciudadanización.³²²

Al artículo 41 constitucional le fue reformado el párrafo noveno para incluir la figura de los "consejeros ciudadanos" como integrantes del máximo órgano de dirección del organismo público encargado de la función electoral, es decir, del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Anteriormente, ya se había dispuesto la integración de las mesas directivas de casillas por ciudadanos.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se dispuso que seis de los once miembros con derecho a voto del Consejo General del Instituto Federal Electoral fueran "consejeros ciudadanos", electos por el voto calificado de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes en la

³²¹ Artículo 41, párrafo segundo, constitucional.

³²² *Diario Oficial de la Federación* del 19 de abril de 1994 y del 18 de mayo de 1994.

Cámara de Diputados.³²³ De la misma manera, se dispuso que los siete miembros con derecho a voto en los Consejos Locales y Distritales seis fueran consejeros ciudadanos, electos, a su vez, por los Consejos inmediatamente superiores en cada ámbito territorial.³²⁴ En los tres niveles de actuación se retiró el voto a los representantes de los partidos políticos, de tal forma que en todos los Consejos el voto de los consejeros ciudadanos puede formar mayoría absoluta.

Por lo que hace a las mesas directivas de casillas, tal como lo determina la Constitución, en la legislación secundaria se prevé que su integración se realice mediante un procedimiento aleatorio de doble insaculación, en el que se considere al total de los electores incluidos en el padrón electoral.³²⁵

Tratándose de la vigilancia electoral; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales determina en su artículo 73 como facultad del Consejo General del Instituto Federal Electoral, "vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral".

Esta que podríamos llamar "vigilancia jurídica" está reforzada por la actuación de las Comisiones de Vigilancia, establecidas en el artículo 165 del mismo ordenamiento, que tienen competencia para supervisar las labores que se realizan para la integración del padrón electoral y de los listados nominales de electores.³²⁶

Al lado de estos "organismos vigilantes", con las reformas de 1993 y 1994 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se incorporaron otros "vigilantes" del proceso electoral. Nos referimos a los ciudadanos mismos, con la categoría de observadores electorales.

³²³ Artículo 74, párrafos 1 y 5, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³²⁴ Artículos 82, inciso e); 102, párrafos 1 y 3; 105, párrafo 1, inciso c); y 113, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³²⁵ Artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³²⁶ Artículo 166 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Primero de manera tímida y luego con mayor extensión, las reformas electorales mencionadas crearon los derechos y obligaciones de los observadores electorales.³²⁷ En el párrafo 3 del artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se determinó como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos "[...] participar como observadores de las actividades electorales durante la jornada electoral, en la forma y términos que determine el Consejo General del Instituto Federal Electoral para cada proceso electoral, [...]."

En la reforma inicial se determinó que los observadores, tendrían que acreditarse ante la Junta Local Electoral de su domicilio³²⁸ y se exigía que no tuvieran vínculos con partido o candidato alguno, ni que en los últimos tres años hubieran formado o formaran parte de las dirigencias de los partidos políticos nacionales o fueran o hubieran sido, en el mismo periodo, candidatos a puesto de elección popular.³²⁹

Entre las obligaciones de los observadores se incluyeron: abstenerse de hacer proselitismo en favor de candidato o partido alguno; no entorpecer las actividades de las autoridades electorales; no declarar el triunfo de partido o candidato alguno ni expresarse ofensiva o difamatoriamente respecto de éstos o de la autoridad electoral.³³⁰

Según la reforma, los observadores acreditados tienen el derecho de formular informes y presentarlos a las autoridades electorales; aunque, atinadamente se aclaró que dichos informes o sus resultados carecerían de valor jurídico sobre el proceso electoral.³³¹

³²⁷ Véase el *Diario Oficial de la Federación* de los días 24 de septiembre de 1993 y 18 de mayo de 1994.

³²⁸ Artículo 5, párrafo 3, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993).

³²⁹ Artículo 5, párrafo 3, inciso c), fracciones II y III (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993).

³³⁰ Artículo 5, párrafo 3, inciso e) (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993).

³³¹ Artículo 5, párrafo 3, inciso f) (*Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993).

En la segunda de las reformas mencionadas se ampliaron los derechos de los observadores de tal forma que pudieran participar como tales, no sólo durante la jornada electoral, sino también en los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral.³³² Igualmente se facilitaron las reglas para su acreditación, permitiendo que lo hicieran, indistintamente, ante los Consejos Locales o los Consejos Distritales de sus domicilios, de forma personal o a través de las organizaciones a las que pertenecieran.³³³ Además, se les otorgó el derecho de observar la elección en cualquier lugar de la República Mexicana y de tener acceso a la información electoral que solicitaran, siempre que no fuera confidencial de acuerdo con la propia ley.³³⁴

La actuación de los observadores electorales en el proceso electoral de 1994, fue una contribución relevante para la limpieza de los comicios; en primer término, porque su base era precisamente la ciudadanía y, en segundo lugar, porque constituyeron un elemento adicional de disuasión de conductas electorales ilícitas.

En el mensaje inicial de la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral correspondiente al 21 de agosto de 1994, el Doctor Jorge Carpizo, en su carácter de Presidente de dicho cuerpo colegiado, expuso que:

"Los observadores electorales tienen una encomienda fundamental, su presencia y sus informes sin duda serán importantes. Los más de 70 mil observadores deberán actuar con profesionalismo, imparcialidad y veracidad; actuar en forma contraria sería una violación a la ley."³³⁵

La "ciudadanización" de la organización y vigilancia electorales a partir de las elecciones federales es prácticamente un hecho. Así lo constatan dos de las conclusiones generales que emitió la Comisión Técnica de la Organización de las Naciones Unidas:

³³² Artículo 5, párrafo 3 (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994).

³³³ Artículo 5, párrafo 3, inciso c) (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994).

³³⁴ Artículo 5, párrafo 3, incisos f) y g) (*Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994).

³³⁵ CARPIZO MCGREGOR, JORGE, *Discurso Pronunciado al Inicio de la Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 21 de agosto de 1994*, versión estenográfica.

"El sistema electoral mexicano ha sido objeto de una profunda reforma, que ha afectado a las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta tal punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía. [...]"

"La 'ciudadanización', operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de competencias de los Consejos Locales y Distritales constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva era electoral, que se ha iniciado recientemente. Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho ya destacado de que sus integrantes provienen de una doble insaculación, por lo que puede estimarse que el concepto de ciudadanización ya incorporado en los organismos electorales también se ha impuesto en las casillas de recepción de votos. [...]"³³⁶

Y más adelante:

"Como reflexión final, y a la luz de las experiencias (sic) de las numerosas misiones de asistencia electoral en la que los autores de este informe hemos participado, se debe tener presente que la estructura electoral de cualquier país descansa en la interrelación entre la organización electoral y los diferentes entes que la constituyen, los partidos políticos como contralores y a la vez colaboradores de dicha organización, y a la ciudadanía toda que es la destinataria final de dicho proceso y que participa no sólo en el acto de la votación, sino a través de la participación de los observadores nacionales. [...]"³³⁷

Así pues, tal como hemos venido señalando reiteradamente a lo largo de este trabajo, consideramos que el derecho al voto, tanto activo como pasivo, corresponde, exclusivamente, a los propios ciudadanos. No es derecho de los partidos políticos, sino en tanto que ellos mismos son organizaciones de ciudadanos. En suma, el sujeto central de los procesos electorales es el ciudadano.

La evolución de las normas jurídicas debe apuntar hacia el fortalecimiento de esta "ciudadanización" de la función electoral. En tal sentido, a manera de conclusión de este apartado, nos parece pertinente proponer que se modifiquen

³³⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, MISIÓN TÉCNICA, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano". Instituto Federal Electoral, México, 1994, pp. 42-43.

³³⁷ *Ibidem*, pp. 49-50.

los párrafos octavo y noveno del artículo 41 constitucional para que se dé prioridad a la participación ciudadana en la organización y vigilancia de las elecciones; quedando de la siguiente forma:

"La organización de las elecciones federales es una función ciudadana, que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo órgano superior de dirección se integrará por consejeros ciudadanos, designados en los términos que fijen las leyes, quienes deberán regirse en el desempeño de sus cargos por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las mesas directivas de casilla se integrarán igualmente por ciudadanos, mediante métodos aleatorios.

"El organismo público contará en su estructura con órganos de dirección, ejecución, técnicos y de vigilancia, que serán profesionales en su desempeño y dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por ciudadanos calificados en la materia electoral. Será derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores del proceso electoral, de acuerdo con las modalidades y requisitos que fije la ley."

CAPITULO CUARTO
FORMAS CONSTITUCIONALES DE PROTECCION A LOS
DERECHOS POLITICOS

I. Consideraciones generales

"El reconocimiento y la protección de los derechos y de las libertades fundamentales son el núcleo esencial del sistema político de la democracia constitucional. Estos principios encarnan la distribución del poder sin la que la democracia no puede funcionar. Cuanto más amplios sean estos ámbitos y más intensa sea su protección, tanto menos peligro existirá para que se produzca una concentración del poder. Reconocimiento y observancia de las libertades fundamentales separan el sistema político de la democracia constitucional de la autocracia[...]. En la democracia constitucional son cristalización de los valores supremos del desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad. En la autocracia se les niega su legitimidad y no tan solo porque podrían constituirse como punto de partida de una oposición contra el poder estatal monolítico, sino también porque irían contra la ideología que planifica la economía civilizada y la sociedad."³³⁸

Con estas palabras cierra su trabajo sobre la naturaleza jurídica de los derechos políticos el maestro Terrazas Salgado y con ellas abrimos nuestras consideraciones sobre los medios constitucionales de protección de los derechos políticos.

Hemos de aclarar que inicialmente este capítulo no estaba contemplado en el plan general de trabajo de la presente tesis; sin embargo, nos pareció indispensable hacer el presente análisis, pues creemos, al igual que Lowenstein, que no basta con que se reconozcan los derechos fundamentales para que digamos que estamos en un sistema de gobierno democrático; es necesario que a su lado se instauren los medios de protección idóneos para hacerlos efectivos, máxime si estamos hablando de los derechos políticos: de los derechos que

³³⁸ LOWENSTEIN, KARL, "Teoría de la Constitución." Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1983, p. 392.

facultan al ciudadano para participar en la integración y elección de los órganos de representación popular del Estado.

II. Formas de protección a cargo del Poder Judicial de la Federación

A) Juicio de amparo

Durante muchos años existió la controversia respecto de la procedencia o improcedencia del juicio de amparo respecto de los derechos políticos. La tesis más famosa emitida por la Suprema Corte de Justicia invocaba como causa de improcedencia que los derechos políticos no constitúan garantías individuales:

"DERECHOS POLÍTICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales."³³⁹

Al comentar esta tesis el Dr. Burgoa señala que la diferencia entre la naturaleza de los derechos políticos y las garantías individuales estriba en que los primeros son de carácter ocasional, mientras que los segundos son permanentes.³⁴⁰ En una tesis aislada se recogió dicho punto de vista en los términos siguientes:

"DERECHOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO. Las garantías son de carácter permanente, de ejercicio incondicional y corresponden a todos los habitantes del país, como previene el artículo 1o., de la Constitución Política, en tanto que los derechos políticos se generan de modo ocasional, con la periodicidad electoral, condicionados a los requisitos del artículo 34. El juicio de amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales, y reitera la condición especial de los derechos políticos, el otorgamiento por el artículo 97 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de intervenir en la violación al voto público ante la solicitud respectiva. Así como la reforma del artículo 60 constitucional publicada en el *Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977, al establecer el recurso de reclamación ante el propio

³³⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Tomo III.-Villa García, vecinos de, p. 1312.- Tomo IV.-Heredía, Marcelino, p. 862; Guerra Alvarado, José y coags., p. 1135.- Tomo VI.- Orihuela, Manuel y Coags., p. 463.- Tomo VII.-Ayuntamiento de Acayucan, p. 941.- Tesis Jurisprudencial Num. 280, Apéndice XXXVI, p. 517."

³⁴⁰ BURGOA, IGNACIO, "El Juicio de Amparo", *op.cit.*, p. 451.

Alto Tribunal contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados."³⁴¹

Respecto de la naturaleza "ocasional" de los derechos políticos ya expusimos nuestras razones para rechazarla, por lo que nos remitimos al apartado correspondiente.

A pesar de la anterior postura, el Dr. Burgoa señala en su misma obra que considerados desde el punto de vista de las "garantías formales y de legalidad", los derechos políticos son susceptibles de ser protegidos como cualquier otro derecho:

"Se ha afirmado tradicionalmente, que el juicio de amparo no procede contra actos que afecten derechos políticos porque éstos son distintos de las garantías individuales. Esta apreciación es errónea y se funda en una consideración equivocada. Tales derechos y las mencionadas garantías no se oponen. Es más, según se dijo, las garantías de seguridad jurídica pueden tener como contenido protegible o protegido a los derechos políticos como a cualesquiera otros. Las garantías de seguridad jurídica son como un recipiente susceptible de llenarse con distintos contenidos, siendo éstos los derechos subjetivos de diferente especie y entre ellos los políticos [...].

"Para que el juicio de amparo sea constitucionalmente improcedente se requiere que así lo declare la Carta Fundamental de la República [...]."³⁴²

La crítica del Dr. Burgoa estaba encaminada hacia las antiguas prescripciones de las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que a la sazón disponían la improcedencia del juicio de garantías en contra de los siguientes actos:

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

"VII. Contra de las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones;

"VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus

³⁴¹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Vols. 109-114, sexta parte, p. 63, cuarto circuito. Amparo en revisión 169/77, Alfredo Corella Gil, 17 de marzo de 1978, unanimidad de votos.

³⁴² BURGOA, IGNACIO, "El Juicio de Amparo", *op. cit.*, pp. 453-454.

respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente."

En la época en que se hizo la crítica³⁴³, nos parece totalmente fundada, pues, en efecto, no existía ninguna disposición constitucional de la que se derivara la improcedencia del juicio de garantías en la materia política y, más específicamente, en la electoral; en consecuencia, resultaba sin ninguna razón jurídica que en la Ley de Amparo se estableciera una excepción al juicio de garantías no establecida en la Ley Fundamental.

Sin embargo, la discusión sobre la improcedencia del juicio de garantías en relación con los derechos políticos y, más precisamente, respecto de las cuestiones electorales, quedó prácticamente sin materia cuando en la reforma constitucional de 1986, que modificó al artículo 60 constitucional, se estableció en el párrafo cuarto de este numeral la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones dictadas por el tribunal electoral:

"Artículo 60. [...]

[...]

"Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."

³⁴³ Desconocemos la fecha exacta en que se haya realizado esta crítica, porque en la edición consultada de *El Juicio de Amparo* (1989) se mezclan antiguos comentarios con otros nuevos; sin embargo, podemos ubicarla antes de 1979, por los términos en que está redactada y porque otro autor se refiere a ella en una edición de ese año (Cfr. GONZÁLEZ AVELAR, MIGUEL, *La Suprema Corte y la Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979, p. 30).

Con esta modificación constitucional, se conciliaron los términos de la fracción VII de la Ley de Amparo con los de la propia Carta Magna. A su vez, dicha fracción fue modificada para quedar de la siguiente forma, aún vigente:

"Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

[...]

"VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos o autoridades en materia electoral."

Una reforma posterior a la Constitución (*Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990), trasladó al artículo 41 las disposiciones relativas al tribunal electoral, destacando que "contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno", salvo las de los Colegios Electorales establecidos conforme a los artículos 60 y 74 fracción I, de la propia Constitución. En esa reforma también se abandonó la referencia a que las resoluciones de los organismos electorales debían apegarse a "la Constitución y a las leyes que de ella emanen", sustituyéndola por el principio de "legalidad" en los siguientes términos (artículo 41, párrafo noveno):

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad."

La siguiente reforma constitucional en la materia (*Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993), reprodujo en su esencia el párrafo anterior y suprimió los Colegios Electorales, erigiendo al Tribunal Federal Electoral como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, declarando como definitivas e inatacables sus resoluciones. Igualmente, creó la Sala de Segunda Instancia con competencia para conocer del recurso que en la ley secundaria se denomina "reconsideración". Para mayor puntualidad reproducimos a continuación las disposiciones conducentes de los artículos 41 y 60 constitucionales:

"Artículo 41.- [...]

[...]

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad."

[...].

"El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

"El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, [y] las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, [...]"

[...].

"Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución."

Artículo 60.- [...]

[...].

"La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral en los términos que señale la ley.

"Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación."

Como puede fácilmente colegirse, en los términos actuales, el juicio de amparo es improcedente contra los actos o resoluciones de los organismos electorales; tanto porque así lo señalan expresamente los artículos 41 y 60 constitucionales, al establecer la inatacabilidad y definitividad de los mismos,

como por la causal de improcedencia prevista también expresamente en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo.

El Dr. Burgoa señala una excepción a la improcedencia del amparo en cuestiones electorales:

" [...] cuando se trate de impugnar alguna ley de carácter electoral por su inconstitucionalidad, el juicio de amparo sí es procedente, pues es evidente que tal ley no emana de ningún organismo electoral sino del órgano legislativo federal o local, de lo que se concluye que la improcedencia del juicio de garantías en materia política no es absoluta."³⁴⁴

Nos parece que la excepción señalada por el ilustre jurista mexicano es parcialmente fundada, porque dadas las características de nuestro juicio de garantías, para que proceda la impugnación de una ley que se tilde de inconstitucional tendrá que tratarse de una norma general que por su sola entrada en vigor cause perjuicio al promovente, o bien, que este perjuicio sea causado por el primer acto de aplicación.³⁴⁵ En este último caso, de leyes heteroaplicativas, nos ubicamos nuevamente en la hipótesis de "los actos o resoluciones" propios de los organismos electorales, que son los encargados de aplicar las leyes electorales y, en consecuencia, opera plenamente la improcedencia ya comentada, aún cuando en los actos reclamados se señalare como tal a la ley en que se fundó el acto y como autoridad responsable al Congreso de la Unión.

Pero en el primer caso, cuando se trata de normas autoaplicativas, nos parece correcta la apreciación del Dr. Burgoa en el sentido de que la improcedencia constitucional en materia electoral no abarcaría la petición de amparo. Podríamos pensar, por ejemplo, en una ley que en este momento determine que para constituirse como partido político ha de evitarse toda referencia a la doctrina socialista, estableciendo, a la vez, la ilicitud de los partidos políticos que la contengan en sus postulados. Pensamos que en ese hipotético caso los partidos políticos —y aún las asociaciones políticas— afectados podrían promover amparo sin que debiera determinarse su improcedencia, por no provenir esta ley de un acto o resolución de las autoridades electorales. Sin embargo,

³⁴⁴ BURGOA, IGNACIO, "El Juicio de Amparo", op. cit., p. 455.

³⁴⁵ Ley de Amparo, artículo 114, fracción I.

creemos que lo más probable ante un caso así, es que las autoridades judiciales federales desempolváran su vieja tesis de que "el amparo es improcedente contra actos que afecten los derechos políticos", para evitar cualquier posibilidad de comprometerse políticamente.

Nos queda todavía dilucidar si la improcedencia del juicio de amparo derivado de la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones o actos de las autoridades electorales afecta a todo el universo de los derechos políticos.

Siguiendo los resultados de nuestra exposición, dado que hemos definido a los derechos políticos como "faltades que permiten al ciudadano llevar a cabo la función de elegir e integrar los órganos de representación popular del Estado", y haciendo un somero análisis de las facultades de los órganos electorales en la materia —sin perjuicio de ampliarlo en el siguiente apartado, cuando estudiemos los recursos ordinarios—, podemos contestar afirmativamente: todos los actos del poder público relacionados con los derechos políticos caen dentro de la competencia de las autoridades electorales, ya sean éstas administrativas o jurisdiccionales.

Todos los procedimientos destinados a la emisión del voto activo son de la competencia de las autoridades electorales: la elaboración del padrón electoral y de los listados nominales; la expedición de la credencial para votar; la recepción de los sufragios, así como el cómputo y escrutinio de los mismos.

Respecto del voto pasivo sucede igual: el registro de candidatos; la regulación de campañas y los topes en los gastos de las mismas; el acceso a los medios de comunicación; la designación de representantes de los partidos; el escrutinio y cómputo de los votos; la declaración de validez y la asignación de escaños de representación proporcional o de primera minoría; todos son asuntos de la competencia de las autoridades electorales.

Por lo que hace al derecho de formar asociaciones políticas, encontramos un resquicio: las leyes electorales sólo dan competencia a las autoridades de esta materia tratándose de los partidos políticos: constitución, registro, derechos, prerrogativas, obligaciones y extinción; pero en tratándose de asociaciones políticas que no sean partidos políticos, las leyes no les otorgan competencia, por

lo que cualquier acto de autoridad diversa que las perjudique, debe ser posible combatirlo mediante el juicio de garantías.

Finalmente, por lo que hace a los derechos ciudadanos para participar en la organización y vigilancia electoral, también, por su propia naturaleza, quedan incluidos en la esfera de competencia de las autoridades electorales.

Así pues, todos los derechos políticos, con excepción del derecho a formar asociaciones políticas que no constituyan o pretendan constituir partidos políticos, están comprendidos en la esfera de competencia de las autoridades electorales y, en consecuencia, los actos o resoluciones que tengan como materia dichos derechos están excluidos de la protección constitucional mediante el juicio de garantías.

Quedan todavía otras dos cuestiones por dilucidar: ¿es procedente el juicio de garantías contra actos materialmente electorales realizados por autoridades incompetentes en la materia? y, en sentido inverso, ¿es procedente el juicio de garantías contra actos de las autoridades electorales que no tengan competencia para dictarlos?

La respuesta a la primera pregunta creemos que es positiva, en función de los principios de legalidad y seguridad jurídica consagrados en la propia Constitución, de tal forma que todo acto de molestia debe ser emitido por una autoridad competente y todo acto de privación debe tener su origen en un procedimiento seguido ante los tribunales previamente establecidos (competentes), tal como lo preceptúan los artículos 14 y 16 constitucionales. Sin embargo, hemos de reconocer que en el terreno de los hechos, por tratarse de actos materialmente electorales, regresaremos al problema de la improcedencia del juicio de garantías tratándose de derechos políticos, al que ya nos hemos referido varias veces.

Tratándose de actos para los que sean incompetentes las autoridades electorales federales, el problema se toma muy complejo. El artículo 41 constitucional establece, en la parte conducente, que: "El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que se establecen los párrafos segundo y tercero del

artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo."

El propio artículo también da competencia al "organismo público previsto en el párrafo octavo", junto al propio Tribunal Federal Electoral, para conocer de los medios de impugnación que se determinen en el sistema que establezca la ley.

En un sentido amplio, para explicar la competencia "[...] se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."³⁴⁶ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, atento a los términos constitucionales, establece normas para delimitar la competencia jurisdiccional, tanto de la autoridad administrativa como del Tribunal Federal Electoral.³⁴⁷ En los casos no jurisdiccionales, se entiende que la "competencia" está definida por la serie de facultades atribuidas a las distintas autoridades electorales en el resto de las disposiciones de la materia.³⁴⁸

Dicho Código no establece reglas específicas para la sustanciación de cuestiones de competencia; de tal forma que las cuestiones que sobre el particular se presenten, debe entenderse que tienen que hacerse valer en el cuerpo de los propios recursos que conforme al mismo Código se interpongan.

³⁴⁶ "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", Tomo I, *op. cit.*, p. 542.

³⁴⁷ Artículos 299 y 300 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales..

³⁴⁸ Las facultades de las autoridades del Instituto Federal Electoral se señalan en los siguientes dispositivos: 82 (del Consejo General); 83 (del Presidente del Consejo General); 84 (del Secretario del Consejo General); 86 (de la Junta General Ejecutiva); 89 (del Director General); 90 (del Secretario General); 92 al 97 (de las distintas Direcciones Ejecutivas); 100 (de las Juntas Locales Ejecutivas); 101 (de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales); 105 (de los Consejos Locales); 107 (de los Presidentes de los Consejos Locales); 110 (de las Juntas Distritales Ejecutivas); 111 (de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales); 116 (de los Consejos Distritales); 117 (de los Presidentes de los Consejos Distritales); y del 121 al 124 (de los integrantes de las mesas directivas de casilla, en general y en particular). Las atribuciones de las autoridades del Tribunal Federal Electoral se señalan en los siguientes artículos: 265, párrafo 2 (del Pleno); 266, párrafo 2 (de la Sala Central); 267, párrafo 2 (de las Salas Regionales); 267, párrafo 2 (de la Sala de Segunda Instancia); 270 (de los magistrados); 273, párrafo 2 (del Presidente del Tribunal); 274 (de los presidentes de las Salas Central y Regionales); 276 (de los jueces instructores de las Salas); y 278, párrafo 1 (del Secretario General del Tribunal) y párrafo 3 (de los secretarios generales de acuerdos de las Salas Central y Regionales)

Así pues, cuando un ciudadano o un partido político se sientan agraviados por un acto de una autoridad electoral que estimen es incompetente, deberán hacer valer esta incompetencia como parte de los agravios en vía de recurso electoral jurisdiccional (si es que tienen la personalidad y la legitimación para intentar esta vía); porque si intentasen la vía del amparo, la resolución obvia sería de desechamiento por improcedencia por tratarse de actos provenientes de las autoridades electorales, cuestión sobre la que ya nos pronunciamos.

En virtud de que la Constitución establece al Tribunal Federal Electoral como "órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia", nos encontramos con la circunstancia de que es el propio Tribunal Federal Electoral el único órgano "competente" para definir y delimitar la "competencia" de las autoridades electorales, incluyendo la suya propia; de tal suerte que allí donde defina una competencia en favor de una autoridad electoral, no será procedente el juicio de garantías por provenir este acto, precisamente, de una autoridad electoral.

Por último, quisiéramos comentar que existe una vieja tesis jurisprudencial en la que se sostiene que el juicio de amparo puede ser procedente cuando asociadas a los derechos políticos se encuentren violaciones a garantías individuales:

"DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS. Aún cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes."³⁴⁹

³⁴⁹ SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Apéndice 1985, Pleno, Parte VIII, Sección Común. Tesis 127, página 191. Quinta época. Tomo XIV, pág. 1109, Amparo en revisión. Aragón Raymundo y coags. 28 de marzo de 1924. Mayoría de 7 votos.-Tomo XIV, pág. 1802. Amparo en revisión. Alcocer Antonio y coags. 27 de junio de 1924. Mayoría de 7 votos.-Tomo XVI, pág. 92. Amparo en revisión. Aguirre Esquivel José y coags., 16 de enero de 1925. Mayoría de 8 votos.-Tomo XVII, pág. 748. Amparo en revisión. Peniche Morales Diego y coags. 24 de septiembre de 1925. Mayoría de 9 votos.-Tomo XVII, pág. 1509. Amparo en revisión. Guerra Alvarado José. 29 de diciembre de 1925. Mayoría de 8 votos."

Infortunadamente, esta tesis jurisprudencial es demasiado antigua y por ello no se hacen consideraciones respecto de la nueva improcedencia referida a las autoridades electorales.

B) Investigación de las violaciones al voto público (artículo 97 constitucional)

Desde su expedición en 1917 en nuestra Constitución se estableció un mecanismo para la investigación de las violaciones al voto público. El párrafo tercero del artículo 97 constitucional originalmente decía:

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de Circuito y jueces de Distrito supemumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe [sic] la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal."³⁵⁰

Por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, se dividió en dos partes el párrafo comentado, quedando lo relativo a la investigación de las violaciones al voto público en los siguientes términos todavía vigentes:

"La Suprema Corte está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes."

El destacado jurista y político Miguel González Avelar nos comenta que antes de la reforma constitucional de 1977, la Corte tuvo varias oportunidades

³⁵⁰ TENA RAMÍREZ, FELIPE, "*Leyes Fundamentales de México 1808-1991*". Ed.Porrúa, S.A., México, 1991, p. 858.

para aplicar esta facultad, pero nunca hizo uso de ella para investigar la violación del voto público:

"La ocasión de aplicar esta controvertida facultad de la Corte, ya se habla por cierto presentado, puesto que más de una vez acudieron personas, agrupaciones y partidos a impetrar su intervención para esclarecer lo que a su juicio eran fraudes electorales. [...] Pero aún así, el precepto no pasó de ser un amago, o una esperanza, para los partidos políticos. [...] porque, en primer lugar, todas las cortes que se han sucedido desde 1917 fueron mayoritariamente opuestas a intervenir en asuntos relacionados con las elecciones; [...] y en segundo término, que cuando los casos han alcanzado proporciones del debate nacional como fue el de las elecciones federales del 7 de julio de 1946, la Corte había estimado que en los términos en que el multicitado precepto estaba redactado, resultaba confuso e impredecible el alcance que podría tener la resolución que llegara a pronunciar."³⁵¹

Fue precisamente a propósito de las elecciones de 1946, que motivaron al Partido Democrático Mexicano a presentar una denuncia por violaciones al voto público, cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en sesión del 7 de agosto de ese año estableció su criterio respecto de los términos de redacción del artículo 97 constitucional. Nos comenta González Avelar:

"[...] el debate puso en evidencia que en los términos en que estaba redactado el párrafo tercero del artículo 97 constitucional no eran suficientemente claras las siguientes cuestiones: a) quiénes estaban legitimados para solicitar la investigación, o mejor dicho, si individuos particulares y partidos políticos podían aportar elementos de queja y de prueba a la Corte para inducirla a actuar *motu proprio* en la investigación de violaciones al voto público, y si esa solicitud era algo más que el ejercicio del derecho de petición consagrado por el artículo 8 constitucional; b) cuál era la naturaleza de la pesquisa que, en su caso, podría realizar la Suprema Corte esto es, si se trataba de una averiguación de carácter general relativa a todo el proceso electoral, o solamente de hechos determinados, al tenor de los documentos presentados por los peticionarios; c) qué sentido tendría la investigación si, en función del tiempo efectivamente disponible para realizarla, era casi inminente la instalación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados y por tanto, la investigación, casi fatalmente extemporánea, no vendría sino a crear una situación de incertidumbre muy peligrosa para la paz de la República y, d) cuáles serían los efectos de la investigación en cuanto a la validez del proceso electoral, y qué efecto tendrían los resultados de ella en caso de resultar comprobatoria de violaciones ocurridas en dicho proceso,

³⁵¹ GONZÁLEZ AVELAR, MIGUEL, "La Suprema Corte y la Política", *op. cit.*, pp. 32-33.

habida cuenta de la autocalificación que a las cámaras concedía el artículo 60 de la Constitución respecto de sus miembros.³⁵²

Las modificaciones introducidas con la reforma de 1977 ya señalada, resolvieron parcialmente las preocupaciones de la Suprema Corte:

a) Por lo que hace a los sujetos legitimados, sólo la Suprema Corte puede actuar de oficio cuando ella misma lo considere conveniente.

b) Por lo que hace a la extensión de la investigación, ésta debe efectuarse sólo cuando se ponga en duda la totalidad de la elección de uno de los Poderes de la Unión, lo cual implica que se trate de la elección presidencial o de la elección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión considerada conjuntamente.

c) Por lo que hace a la oportunidad y a los efectos de la investigación, se entiende que ésta debe concluirse y enviarse "a los órganos competentes" antes de que emitan una resolución definitiva al respecto; de la redacción actual también se desprende que los efectos de la investigación no serán en ningún modo jurídicos, de tal suerte que no obligarían a dichos órganos a tomar una resolución en el sentido de dicha investigación.

En todo caso, estamos de acuerdo en que una investigación de esta naturaleza traería consigo un clima de incertidumbre política que sólo contribuiría a enrarecer el clima poselectoral.

Por lo someramente expuesto consideramos que la facultad conferida a la Suprema Corte de Justicia en el artículo 97 constitucional debe ser derogada, en virtud de que el fin de llenar una laguna jurídica, que en su tiempo estaba referida a la ausencia de autoridades electorales jurisdiccionales, ya no existe, ya que ahora se cuenta con tribunales de plena jurisdicción y medios de impugnación en materia electoral; y porque la citada facultad ha demostrado históricamente su inutilidad práctica para resolver los conflictos referidos a la violación del voto público, de tal forma que en los actuales momentos sólo podría constituir un elemento de discordia poselectoral.

³⁵² *Ibidem*, p. 37.

III. Sistema de medios de impugnación ordinarios

Utilizamos la expresión de "sistema de medios de impugnación ordinarios" para referirnos a los recursos tanto administrativos como jurisdiccionales, establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en acatamiento del párrafo decimoprimer del artículo 41 constitucional. A la expresión empleada en la Carta Magna le agregamos el adjetivo de "ordinarios", para diferenciarlos de los procedimientos constitucionales a que hicimos mención en el apartado anterior.

Así, entendemos al sistema de medios de impugnación ordinarios como el conjunto de recursos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuya finalidad es garantizar la legalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales, así como dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

La principal característica de este sistema es su particular hermetismo. Con esto queremos decir que además de los recursos en él contemplados nuestra legislación no contempla otros que puedan revocar, modificar o nulificar, los actos que con dichos recursos se pueden combatir. Esta característica emana de la disposición constitucional que estatuye este sistema.

Otra de las características de este sistema es que los recursos y las competencias están definidos en función del momento en el que se promuevan dichos recursos, que puede ser durante el proceso electoral federal ordinario, o bien, durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales ordinarios. Creemos oportuno señalar cuáles son esos límites para la mejor inteligencia de la posterior exposición:

El proceso electoral en términos del artículo 174 inicia en el mes de noviembre del año anterior al de la elección y culmina con la calificación de la elección del Presidente de la República; más concretamente, inicia el día en que se realice la sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral celebrada durante la primera semana del citado mes de noviembre y culmina cuando la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, declara la validez de la

elección presidencial (párrafos 3 y 6 del mismo artículo).³⁵³ Por exclusión, el período entre los procesos electorales federales ordinarios será el comprendido entre la culminación del proceso de calificación de la elección del Presidente de la República y el inicio del siguiente proceso electoral federal ordinario.

Antes de entrar al análisis de los recursos en particular, creemos pertinente hacer algunas consideraciones sobre dos temas en particular que llaman nuestra atención: el de legitimación en el proceso y el del principio de legalidad.

Por "legitimación en el proceso" entendemos "la capacidad para ser parte" o "la aptitud jurídica para ser titular de derechos y obligaciones de carácter procesal".³⁵⁴

El artículo 312 establece quienes son partes en el procedimiento para tramitar un recurso:

"Artículo 312.

"1. [...]

"a) El actor, que será quien estando legitimado en los términos del presente Código lo interponga;

"b) La autoridad, que será el órgano del Instituto que realice el acto o dicte la resolución que se impugna; y

"c) El tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor."

Como ya analizamos ampliamente, el Código excluye de toda legitimación procesal a los ciudadanos, pues con excepción de los asuntos relacionados con la falta de entrega de la credencial para votar o la inclusión o exclusión indebida de las listas nominales, se deposita en los partidos políticos lo que llamamos el "monopolio de la acción electoral". De esta suerte, los candidatos independientes

³⁵³ Los artículos señalados en este apartado se entienden como pertenecientes al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a menos que se señale expresamente que proceden de otro cuerpo legal.

³⁵⁴ "DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO", Tomo II, *op. cit.*, p. 1939.

o no registrados, así como los candidatos registrados cuyos partidos no los patrocinan, se ven imposibilitados para deducir sus derechos como candidatos ante el tribunal de la materia.

Tal parece que el legislador olvidó que en el acto de entregar una constancia de elección se hace referencia a la persona física, al ciudadano que ha resultado electo y no al partido político que lo postuló.

Pudiera haber ciertas disposiciones que admitieran un interés superior de los partidos políticos frente al de las personas físicas: el caso de la asignación de curules por representación proporcional o por primera minoría. Pero aún en esta circunstancia pudiera darse un conflicto de intereses entre los candidatos y sus partidos. Pongamos por caso la desaparición física de un candidato acaecida entre la elección y la asignación de las curules correspondientes;³⁵⁵ pueden darse dos soluciones: que su lugar sea ocupado por el candidato suplente, compañero de fórmula, o bien, que su lugar sea ocupado por el siguiente candidato en la lista. No nos detendremos a analizar cuál es la solución adecuada; lo que si queremos precisar es que cualquiera que sea la solución que se adopte —que no perjudicaría numéricamente al partido político— habría un candidato excluido, quien, hipotéticamente, podría tener la pretensión de ser declarado electo y, en consecuencia, debería tener legitimación procesal para deducir su pretensión.

Por lo que hace a los candidatos registrados, únicamente se les reconoce la posibilidad de participar como coadyuvantes del partido político que los registró, de tal forma que puedan presentar escritos alegando lo que a su derecho convenga y las pruebas relacionadas con la materia de la controversia.

Abordaremos ahora el problema de la legalidad. El principio de legalidad establece "[...] que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho en vigor; esto es, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho[...]"³⁵⁶ En otras palabras, el

³⁵⁵ Caso que infortunadamente sucedió en la realidad con el homicidio de José Francisco Ruiz Massieu perpetrado el 28 de septiembre de 1994, quien en virtud de los resultados electorales tenía derecho a una curul de representación proporcional.

³⁵⁶ "DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO", Tomo IV, *op. cit.*, p. 2535.

principio de legalidad implica que la autoridad funde y motive sus actos en una norma obligatoria de observancia general, cualquiera que sea la jerarquía de ésta.

Así, para satisfacer el principio de legalidad, las autoridades electorales deberán fundar y motivar sus actos en las normas jurídicas vigentes, sin limitación en cuanto a su jerarquía; porque el principio de legalidad implica, únicamente, que exista tal fundamento, sin prejuzgar sobre la jerarquía de la norma.

Así pues, basta con que las autoridades electorales apliquen las normas contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en las tesis jurisprudenciales emitidas por el propio Tribunal Federal Electoral, para que éstas sean calificadas como legales.

El problema referente a la constitucionalidad es distinto y lo abordaremos en el último apartado de este capítulo.

Los medios de impugnación que contempla el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 295) después de la reforma que se comenta, son los siguientes:

a) Recurso de revisión, que los partidos políticos pueden interponer en contra de las resoluciones de los órganos distritales o locales (estatales) del Instituto Federal Electoral.

b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, que puede ser interpuesto:

I. Por los ciudadanos en contra de actos del Registro Federal de Electores, por indebida exclusión o inclusión en el Padrón Electoral o por omisión en la entrega de la fotocredencial para votar, por causas atribuibles al propio Registro.

II. Por los partidos políticos, en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos o resoluciones del Consejo General o del Instituto Federal Electoral, el dictamen sobre los ingresos y gastos de los partidos y el informe sobre las modificaciones del listado nominal de electores.

c) Recurso de Inconformidad, que puede ser interpuesto por los partidos políticos para impugnar:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas.

II. La declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y el otorgamiento de la Constancia de Mayoría y Validez respectiva, por las causales de nulidad que establece el propio Código.

III. La declaración de validez de la elección de senadores y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o la Constancia de Asignación de primera minoría, según sea el caso, por las causales de nulidad que establece el Código.

IV. Los cómputos distritales de elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores o los cómputos de circunscripción plurinominal, cuando exista error aritmético.

La competencia para resolver los recursos tiene dos vertientes, según el momento en que se interpongan. Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales ordinarios, es competente para resolver los recursos de revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado la resolución impugnada (por ejemplo, contra un acto de una Junta Local Ejecutiva, es competente la Junta General Ejecutiva) y para resolver los recursos de apelación es competente la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

Durante el tiempo del proceso electoral, la competencia se distribuye así:

a) Para resolver los recursos de revisión, es competente el Consejo del Instituto Federal Electoral jerárquicamente superior al órgano que haya dictado la resolución impugnada.

b) Para resolver los recursos de apelación y de inconformidad, es competente la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral que ejerza jurisdicción en la circunscripción a que pertenezca el órgano cuya resolución se impugna; y

c) Para resolver los recursos de reconsideración, es competente la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral.

A) Recursos administrativos

Por recurso administrativo entenderemos, para efectos de este trabajo, aquel cuya sustanciación corre a cargo de las autoridades electorales administrativas, es decir del Instituto Federal Electoral. Con el fin de hacer la exposición lo más sistemáticamente posible, procederemos a explicar, primero, los recursos que se promueven fuera de la época del proceso electoral y, después, los que se promueven durante el proceso electoral; igualmente, los dividiremos en recursos atribuidos a los ciudadanos y recursos atribuidos a los partidos. En cada uno de los recursos expondremos sus presupuestos, los sujetos que intervienen en ellos, las autoridades responsables y los momentos para su interposición.

El único recurso administrativo que puede interponerse en el tiempo comprendido entre dos procesos federales ordinarios es el de revisión. Este recurso lo pueden interponer únicamente los partidos políticos en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales y locales del Instituto Federal Electoral (artículo 294, párrafo 1, inciso a). La resolución de estos recursos corresponde a las Juntas Ejecutivas jerárquicamente superiores al órgano responsable; así, del recurso de revisión promovido en contra de actos de una Junta Distrital Ejecutiva conocerá la Junta Local Ejecutiva con sede en la capital del Estado a la que pertenezca la primera y del que se promueva contra actos o resoluciones de una Junta Local Ejecutiva, conocerá la Junta General Ejecutiva del Instituto (artículo 299, párrafo 1, inciso a). La interposición del recurso deberá realizarse dentro de los tres días siguientes al en que se haya notificado o se haya tenido conocimiento del acto que se reclame (artículo 302, párrafo 1).

Existe un procedimiento administrativo, que no es denominado como recurso por el Código, pero que constituye una instancia que debe agotarse previamente a la interposición del recurso de apelación previsto en favor de los ciudadanos. Se trata del procedimiento para solicitar la expedición de la credencial para votar o la rectificación del listado nominal, previsto en el artículo 151. Mediante este procedimiento, los ciudadanos pueden pedir la expedición de dicha credencial cuando no les haya sido entregada a pesar de que hubieran cubierto todos los trámites, o bien, pedir su inclusión en la lista nominal de electores de su domicilio cuando no aparezcan en ella aunque hayan obtenido la citada credencial, o pedir una rectificación cuando hayan sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de su domicilio.

Este procedimiento se tramita ante las oficinas del Registro Federal de Electores, quienes deben resolver en el término de veinte días naturales; en caso de negativa o de falta de respuesta en tiempo, el ciudadano puede recurrir en apelación ante el Tribunal Federal Electoral. Este procedimiento puede iniciarse en cualquier momento durante los dos años anteriores al de la elección ordinaria; pero si se realiza en el año de la elección, tendrá que iniciarse a más tardar el 15 de febrero, tratándose de solicitud de expedición de credencial para votar, y antes del 15 de marzo, si se trata de rectificación o inclusión en los listados nominales.

El único recurso administrativo que puede interponerse durante el tiempo del proceso electoral también se denomina de revisión. Su interposición también corresponde a los partidos políticos y se endereza, igualmente, contra actos de los órganos distritales o locales del Instituto Federal Electoral (artículo 295, párrafo 1, inciso a). La única diferencia con el recurso de revisión a que ya aludimos, es que en este caso la resolución corresponde a los Consejos jerárquicamente superiores a las autoridades responsables (artículo 300, párrafo 1, inciso a).

B) Recursos jurisdiccionales

El único recurso jurisdiccional contemplado entre los procesos electorales es el de apelación, con tres vertientes: el conferido a los ciudadanos; el de los partidos políticos y el de las organizaciones o agrupaciones políticas.

El conferido a los ciudadanos se promueve en contra de las resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, en los supuestos contemplados en el artículo 151, al que ya nos referimos líneas arriba. El requisito de procedibilidad de este recurso de apelación es que se haya agotado la instancia administrativa a que se refiere dicho artículo (artículo 294, párrafo 1, inciso b). La resolución de este recurso corresponde a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral (artículo 299, párrafo 1, inciso b).

El recurso de apelación otorgado a los partidos políticos procede en los siguientes supuestos (artículo 294, párrafo 1, inciso c): en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión; en contra de las resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, es decir, el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General; en contra del

dictamen que emita la Comisión de Consejeros respecto de los informes de gastos de campaña y de gastos anuales rendidos por los partidos políticos (artículo 49-A, párrafo 2, inciso g); y en contra del informe que anualmente rinde la Dirección General del Registro Federal de Electores respecto de los listados nominales (artículo 158, párrafo 5). Corresponde a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, conocer de este recurso (artículo 299, párrafo 1, inciso b), el cual deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación o conocimiento del acto que se reclame.

El recurso de apelación pueden promoverlo las organizaciones o agrupaciones políticas cuando se les haya negado el registro como partidos políticos (artículo 294, párrafo 1, inciso d). De este recurso también conocerá la Sala Central del Tribunal Federal Electoral y deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la negativa de registro.

Durante el desarrollo del proceso electoral son tres los recursos que pueden promoverse: el de apelación, el de inconformidad y el de reconsideración.

El de apelación puede promoverse en los mismos términos que ya describimos, pero únicamente durante la etapa de preparación de la elección, es decir, hasta antes del comienzo de la jornada electoral, por los ciudadanos en contra de las resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores. Por lo que hace a los partidos políticos, pueden promoverlo en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión; en contra de los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto; en contra del dictamen que emita la Comisión de Consejeros respecto de los informes de gastos de campaña y de gastos anuales rendidos por los partidos políticos (artículo 49-A, párrafo 2, inciso g); y en contra del informe que en el año de la elección rinda la Dirección General del Registro Federal de Electores respecto de los listados nominales (artículo 159, párrafo 4). La resolución de este recurso está a cargo de la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el órgano electoral responsable del acto o resolución impugnados.

El recurso de inconformidad está reservado exclusivamente a los partidos políticos. Mediante este recurso, en términos de la fracción c) del párrafo 1 del artículo 295, pueden impugnarse:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados de las actas de cómputo distrital de la elección presidencial.

II. Por las causales de nulidad establecidas en este Código, la declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y por consecuencia, el otorgamiento de la Constancia de Mayoría y Validez respectiva.

III. Por las causales de nulidad establecidas en este Código, la declaración de validez de la elección de senadores y por consecuencia, el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez o de la Constancia de Asignación a la primera minoría, respectivas; y

IV. Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal.

El recurso de inconformidad se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del siguiente a aquel en que concluya el cómputo del que deriven los actos impugnados (artículo 302, párrafo 2). Para resolver este recurso es competente la Sala Central o Regional del Tribunal Federal Electoral que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el órgano electoral responsable del acto o resolución impugnados.

Finalmente, tenemos el recurso de reconsideración, reservado también a los partidos políticos, en términos del artículo 60 constitucional y del 295, párrafo 1, inciso d), que puede promoverse para impugnar:

I. Las resoluciones de fondo de las Salas, recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgriman agravios en virtud de los cuales se pueda dictar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; y

II. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.

Este recurso debe interponerse dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución de la Sala cuando se impugne el resultado de una elección o dentro de las 48 horas siguientes contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados de representación proporcional (artículo 303).

Del recurso de reconsideración sólo puede conocer la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral (artículo 60 constitucional y 300, párrafo 1, inciso c).

IV. Incompetencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Por Decreto del Ejecutivo Federal³⁵⁷ el año de 1990 fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Sus facultades fueron definidas *in genere* en el artículo 2º de dicho ordenamiento, en los siguientes términos:

"ARTICULO 2º La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional; esto último, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores."³⁵⁸

El consejo de la entonces recién creada Comisión aprobó el Reglamento Interno de ésta, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de agosto de 1990; en este Reglamento, se estableció la incompetencia de dicha institución para conocer de cuestiones electorales; sin embargo, no la redactó en términos absolutos, sino que dejó abierta la posibilidad a algunas excepciones:

"Artículo 4º La Comisión no tendrá competencia para intervenir en los siguientes casos:

"I. y II. [...]

"III. En la calificación de las elecciones, función que corresponde a los órganos jurisdiccionales o a los congresos locales y federales. Sí podrá intervenir en caso de violación a las garantías individuales establecidas en la Constitución que se cometan durante los procesos comiciales.

³⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 12 de julio de 1990.

³⁵⁸ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "*Documentos y Testimonios de Cinco Siglos*", *op. cit.*, p. 265.

"La intervención a que se refiere el párrafo anterior, deberá darse antes de que los organismos competentes emitan su resolución definitiva."

El ilustre jurista mexicano Jorge Carpizo nos explica por qué el consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció esta disposición en el Reglamento:

"El Consejo de la Comisión Nacional al momento de discutir esta fracción (la III del artículo cuarto del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) consideró estos aspectos y las experiencias en otros países, pero también ponderó las inquietudes que en materia electoral existen en el país y que un *Ombudsman* debe ser intérprete de la sociedad y tener en cuenta las preocupaciones y anhelos de la propia sociedad. En virtud de estos señalamientos, el Consejo de la Comisión se situó en un punto intermedio que, en su opinión, descarta los peligros que la doctrina extranjera indica y recoge parte de las inquietudes de la sociedad mexicana."³⁵⁹

¿Cuál fue la aplicación que observó esta excepción reglamentaria? La propia Comisión dio respuesta, puntualizando que no intervendría en lo relativo a la organización, administración y calificación de las elecciones, porque esa función corresponde a los órganos establecidos en la Constitución, y únicamente actuaría en los casos en que se cometieran violaciones a las garantías individuales durante los procesos electorales. En otro párrafo aclara que la razón es que no podía convertirse en un "superpoder" que esté por encima de los establecidos constitucionalmente:

"La Comisión no puede sustituir a las Cámaras del Congreso de la Unión, a los Congresos Locales o a los Tribunales que en materia electoral tienen competencia. Los ombudsmen en el mundo no intervienen en problemas electorales ni políticos. En todos los sistemas del mundo se reconoce la plena capacidad para resolver sobre la calificación de las elecciones a los órganos constitucionalmente facultados para ello; de otra manera se provocaría que la intervención de un órgano distinto lo convirtiera en un superpoder con capacidad para resolver por encima de los constitucionalmente establecidos."³⁶⁰

³⁵⁹ CARPIZO MCGREGOR, JORGE, "*Derechos Humanos y Ombudsman*". Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, p. 24.

³⁶⁰ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Gaceta*, No. 90/1, 15 de agosto de 1990, p. 4.

Sin embargo, la Comisión no se limitó a intervenir cuando se violaran garantías individuales en los procesos electorales. A un mes de su creación, en el mes de agosto de 1990, publicó una "Declaración del ámbito de competencia de la CNDH en materia electoral", en la que, de paso, "sugirió" que los resultados preliminares de las elecciones fueran anunciados rápidamente. Por ser de interés para este trabajo reproducimos el texto de la Declaración íntegramente:

"La CNDH tiene definidas sus facultades en el Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de junio de 1990. Se rige, además, por su Reglamento Interno.

"Este órgano, novedoso por su naturaleza y composición, está formado por representantes del poder público y la sociedad civil, por conducto de su Consejo.

"La CNDH está convencida de que la claridad en las leyes permite una mejor protección de los Derechos Humanos, los cuales a menudo son violentados aprovechando la falta de nitidez de aquéllas.

"Para garantizar el avance en el respeto de los Derechos Humanos, hoy se demandan en México cambios profundos en todos los campos. No es una excepción el de los procesos electorales y, entre ellos, el que se refiere al lapso de publicación de los mismos.

"La CNDH, recogiendo demandas expresadas por la ciudadanía, considera que los procesos electorales mexicanos deben ser claros y transparentes, para que la sociedad tenga confianza en ellos. Por tanto, la CNDH considera que, en particular, el nuevo Código Electoral debe consignar que los resultados preliminares de las elecciones, avalados por los órganos electorales competentes, se anuncien en la brevedad posible, tal y como sucede en la mayoría de los países del mundo."³⁶¹

Resulta muy interesante la anterior Declaración, pues, a pesar de su autoimpuesta incompetencia en materia electoral, la Comisión se metió de lleno a la problemática de esta materia. Desde luego, no formuló ninguna recomendación; pero el hacer pública esta Declaración, prácticamente obligaba —aunque fuera "moralmente"— a realizar modificaciones a la ley electoral en el sentido que proponía. Las frases empleadas: "[los derechos humanos] son a menudo violentados por la falta de nitidez de aquéllas [las normas]"; "México requiere cambios profundos en todos los campos"; "no es una excepción en el de los

³⁶¹ *Ibidem*, p. 8.

procesos electorales"; y "la CNDH [...] considera que los procesos electorales deben ser claros y transparentes"; implican juicios de valor muy severos respecto de la calidad que tenían las elecciones a los ojos de la Comisión.

Quizás lo más curioso es que el destinatario de esta Declaración no lo era la autoridad administrativa, sino el propio Poder Legislativo, dado el sentido de la misma.

Sin embargo, la Comisión después dio marcha atrás. En una queja promovida por treinta y cinco ciudadanos que consideraban vulnerado su "derecho humano a votar" porque la autoridad electoral no les entregó su credencial electoral, la Comisión dio contestación —que publicó bajo el título de "Postura de la CNDH frente a los procesos electorales"—, diciendo a los quejosos que era incompetente para conocer de ese tipo de actos en términos de la fracción III del artículo 4º de su Reglamento Interior y agregando otras razones que reproducimos a continuación:

"Con el objeto de precisar el motivo de dicha incompetencia y toda vez que, como usted señala, no se trata de una queja en contra de la calificación de elecciones, es conveniente considerar lo siguiente:

"1. Su queja se refiere a un derecho político reconocido por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por diversos instrumentos internacionales.

"2. No hay ninguna duda: los derechos políticos son Derechos Humanos que deben protegerse a través de los recursos que señala el orden jurídico.

"3. Los **Ombudsman** en el mundo, por su propia naturaleza, no intervienen en asuntos políticos, ya que su participación en la contienda política dañarían su autoridad moral y podría poner en entredicho su imparcialidad, que es requisito indispensable para su actuación.

"El principio anterior es regla generalizada en los cuarenta países donde existe la institución del **Ombudsman**, el cual es plenamente aceptado por la doctrina jurídica que en el mundo estudia el funcionamiento de estos órganos.

"4. La mencionada fracción III del artículo 4º del Reglamento Interno de esta Comisión sí le da competencia en la violación de las garantías individuales establecidas en la Constitución durante los procesos comiciales. Estas son las garantías contenidas en el título I, Capítulo I de nuestra Constitución, pero ahí no se encuentran los derechos políticos de los mexicanos, sino en otro Capítulo.

"Para que quede más claro: las garantías individuales señaladas por la Constitución las goza todo ser humano que se encuentre en el Territorio Nacional; en cambio, los derechos políticos son únicamente para los mexicanos, siempre y cuando satisfagan los requisitos establecidos en la propia Constitución y, en consecuencia, tengan la calidad de ciudadanos.

"Para que la Comisión pueda tener éxito en la promoción, protección y defensa de la vida, la integridad física, la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de las personas es necesario que sea apolítica y apartidista. En efecto, intervenir en los procesos electorales restaría calidad moral, objetividad e imparcialidad a la función social que desempeña como *Ombudsman*. [...]"³⁶²

Al margen de hacer consideraciones demasiado extensas sobre este documento, creemos necesario llamar la atención sobre el giro tan radical que al cabo de un año tuvo la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de las cuestiones electorales. De una Declaración en la que exponía la necesidad de tener "procesos electorales limpios", transitó a la búsqueda de recovecos en la legislación para eludir el tema electoral.

Como bien señala la propia Comisión en el último documento al que aludimos, su impedimento estribaba en conocer sobre la calificación de elecciones, no sobre otros aspectos que violaran garantías individuales. Al plantearse una situación bastante espinosa, que no se refería a la "calificación de elecciones", decidió resolver su dilema recurriendo a la misma solución que la Corte: "los derechos políticos no son garantías individuales" (aunque con bastante menos elegancia: "Porque no están en el capítulo de las garantías individuales"). De paso, casi llega a desconocer que su misión fuera la de velar por los derechos humanos para circunscribirla exclusivamente a las propias garantías (las que otorga la Constitución en el capítulo I). Y, por si fuera poco, categóricamente —y de manera contradictoria, a nuestro juicio— declara que los derechos políticos son derechos humanos, pero que se defienden mediante los recursos establecidos en la ley y en los ordenamientos internacionales. Surgiría la pregunta ¿y los otros derechos humanos, como el de la vida, el de la libertad, etc., no pueden defenderse también mediante los recursos que establecen las leyes y el derecho internacional? y, si la respuesta fuera positiva, ¿entonces, la Comisión podría despreocuparse de ellos porque ya están protegidos?

³⁶² COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Gaceta*, No. 91/15, octubre de 1991, p. 48.

Por último, la Comisión señala que no debe contaminarse con cuestiones partidistas ni políticas; pregunta: ¿es acaso una cuestión partidista la omisión en la expedición de credenciales de elector?

Las angustias de la Comisión respecto de la materia electoral cesaron cuando por reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se integró en un apartado A) el texto relativo al Ministerio Público Federal, y se adicionó el apartado B) en el que se dio vida constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, suprimiendo toda posibilidad de injerencia, por parte de ésta, en los asuntos electorales:

"Artículo 102.-A [...]

"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

"Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

No es necesario más que leer la anterior disposición para darnos cuenta de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es incompetente para conocer de violaciones a los derechos humanos cuando se trate de asuntos electorales.

Más allá de la disposición constitucional y vistos los antecedentes, nos preguntamos ¿cuál fue la razón para establecer esta limitativa a la Comisión?

La exposición de motivos de la reforma constitucional no es muy clara al respecto y abunda en consideraciones que repiten la tesis de que "los derechos políticos no son garantías individuales".

Más allá de estas consideraciones, creemos que la explicación de esta determinación sólo puede encontrarse en la falta de voluntad política de los autores de la reforma, con la intención de mantener alejada a la Comisión de cualquier violación electoral, lo cual tiene, a nuestro juicio, dos efectos: uno de ellos, positivo, que es permitir a este organismo su consolidación como protector de los derechos humanos distanciándolo de los problemas políticos; el segundo efecto, que consideramos negativo, es cerrar las puertas a cualquier vía de protección constitucional de los derechos políticos.

Creemos que la razón de ser de los *Ombudsmen* es proteger a los gobernados, en cualesquiera de sus derechos humanos, cuando sean violados por abusos de los gobernantes; si en otros lugares del mundo los *Ombudsmen* no intervienen en cuestiones electorales, quizás es porque en la mayoría de los casos no hay violaciones constantes y reiteradas de los derechos relativos o porque, en todo caso, cuentan con mecanismos jurisdiccionales efectivos que reparan esas violaciones.

La razón de los *ombudsmen* es investigar las violaciones a los derechos humanos y establecer una especie de sanción moral al gobernante abusivo, para ser, así, un elemento de corrección de las anomalías. De ninguna manera tiene como función sustituir a las autoridades establecidas.

Consideramos, pues, que es necesario reformar la Constitución para permitirle a la Comisión Nacional de Derechos Humanos su intervención en cuestiones electorales, dejando a salvo todo lo relacionado con los resultados electorales para que sus recomendaciones no tuvieran dedicatoria partidaria; y así, en la medida en que hubiera menor número de quejas ciudadanas por violaciones electorales y menor número de recomendaciones a las autoridades competentes, entenderíamos que el sistema electoral está funcionando cada vez mejor y que vamos por el buen camino.

V. Defensa ciudadana

Aunque la defensa ciudadana no está contemplada como un medio de protección constitucional, decidimos hacer alusión a ella por tratarse de un medio de control —extrajurídico, desde luego— de los actos de las autoridades

electorales, que puede ayudar a mitigar la ausencia de mecanismos constitucionales de defensa de los derechos políticos.

Miguel Concha Malo comenta:

"Ante el aparente desinterés por los asuntos políticos, la baja estima en el valor del voto y un desconocimiento más o menos generalizado de las elecciones, que manifiestan algunos de los procesos electorales recientemente realizados en nuestro país, el papel de la sociedad civil organizada, en la defensa y promoción de los derechos políticos es de vital importancia en estos tiempos de democratización de las instituciones y del Estado."³⁶³

El mismo autor hace una relación de las principales acciones que las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) pueden emprender para la defensa y promoción de los derechos políticos, dividiéndolas en tres períodos: antes, durante y después de las elecciones.³⁶⁴

Así, antes de la elección las principales acciones serán: concientizar a la población para la participación democrática; motivar a los ciudadanos a inscribirse en el Registro Nacional de Electores; concientizar a la población para que respete y haga respetar el voto; preparar a los ciudadanos para que actúen como observadores electorales; analizar los preceptos legales para señalar las lagunas, anacronismos, deficiencias y confusiones que pudieran darse; y desarrollar en la ciudadanía un espíritu crítico para que exija a los partidos políticos que la selección de candidatos se realice de forma democrática.

Durante la elección la primera de las acciones de las ONG es promover entre sus propios miembros el ejercicio del sufragio y, desde luego, la defensa activa del sufragio durante la jornada electoral, que implica no solamente la vigilancia para impedir que se realicen actos anormales durante el proceso, sino también, primordialmente, la observación del escrutinio, poniendo especial atención a

³⁶³CONCHA MALO, MIGUEL, "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos. Concepción y Defensa en CONCHA MALO, MIGUEL (COORD.), "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos", *op. cit.*, p. 28.

³⁶⁴ *Ibidem*, pp. 33-37.

aquellos actos que puedan lesionar la vida, la libertad o la seguridad personal de los ciudadanos, funcionarios de casillas o militantes de los partidos políticos.

Después de la elección, agrega el autor comentado, la función de las organizaciones ciudadanas es vigilar y apoyar el "estricto cumplimiento de los planes y programas propuestos por los funcionarios electos durante sus campañas [...]".³⁶⁵

Antes de terminar los comentarios sobre la defensa ciudadana, quisiéramos hacer referencia a la actitud tomada por diversas organizaciones durante la contienda electoral de 1994. Ya aludimos en el capítulo anterior al nuevo derecho de los ciudadanos a participar como observadores durante los procesos electorales e igualmente exploramos el derecho a formar asociaciones políticas consagrado en la Constitución.

En el ejercicio de lo que se puede considerar una conjugación de ambos derechos en la observación de las elecciones de 1994 participaron cerca de 70,000 ciudadanos en todo el territorio nacional, los cuales se agruparon en su gran mayoría en catorce organizaciones alejadas de la militancia partidaria. De ellas, las más importantes, tanto por el número de sus miembros, como por sus antecedentes propios, fueron el Consejo Coordinador Empresarial, la Gran Logia del Valle de México (asociación masónica), la Conferencia Episcopal Mexicana y el Club de Leones.

Sin duda, la participación de estas organizaciones contribuyó a hacer de las elecciones de 1994 las más limpias y las más concurridas en la historia de nuestro país. Sin embargo, debemos puntualizar que si bien la participación ciudadana inhibe las actitudes contrarias a la ley en los procesos electorales, no menos cierto es que su intervención es a todas luces limitada y en ninguna forma puede sustituir la bondad de una adecuada legislación en la materia y de una correcta aplicación de las leyes vigentes.

Creemos que es correcto que en el caso de los informes resultantes de la observación electoral, éstos no deban tener ninguna fuerza para vincular a las

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 37.

autoridades electorales en sus resoluciones; sin embargo, es importante que la ciudadanía organizada utilice esta forma de presión para tener mejores leyes y autoridades electorales, sin perjuicio de que se establezcan los mecanismos y procedimientos para la observancia plena de los postulados constitucionales en la materia, caso que trataremos en el último apartado.

VI. Intervención internacional

Como ya dejamos entrever en el capítulo primero, el desarrollo de los derechos humanos ha penetrado al campo del Derecho Internacional, en el que los derechos políticos forman parte del mismo sistema normativo como un todo indivisible. La Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos en su documento final hace referencia a esta nueva concepción:

"La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los ámbitos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional. La comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero." ³⁶⁶

En este marco, una de las preocupaciones de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos ha sido el establecimiento de sistemas para garantizar la observancia de los principios de no intervención y de respeto absoluto a la soberanía de los Estados, armonizándolos con el respeto de todos y cada uno de los derechos humanos. Así, han sido expedidas diversas resoluciones que tienen que ver con ambos principios.

³⁶⁶ *Documento Final de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos*, traducción al español de la versión preliminar (en inglés), distribuida durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 16 de junio de 1993, sujeta a modificaciones de estilo y ordenación numeral definitiva en su edición por Naciones Unidas. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Gaceta*, 93/37, agosto de 1993, México, pp. 31-32.

Tenemos en primer lugar la resolución 44/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 15 de diciembre de 1989, en la que bajo el rubro de "Respeto de los Principios de Soberanía Nacional y de No Intervención en los Asuntos Internos de los Estados en lo que concierne a los Procesos Electorales", de la cual destacan los siguientes puntos de la resolución:

1. Reitera que todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente y sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar ese derecho.

2. Únicamente a los pueblos incumbe determinar métodos y establecer instituciones relacionados con el proceso electoral.

3. Cualquier actividad por la que se intente interferir en el libre desarrollo de los procesos electorales nacionales o se pretendan desvirtuar los resultados de estos procesos, viola los principios establecidos en la Carta y en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad.

4. Se insta a los Estados a que respeten el principio de la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados y el derecho soberano de los pueblos a determinar su sistema político, económico y social.

5. Se hace un firme llamamiento a todos los Estados para que se abstengan de financiar o proporcionar cualquier otra forma de apoyo a partidos o grupos políticos y de adoptar medidas para socavar los procesos electorales en cualquier país.

6. Condena el uso de la fuerza contra los gobiernos legítimamente elegidos.

En otra resolución de la Asamblea General de la Organización, la número 44/146 del 15 de diciembre de 1989, titulada "Fortalecimiento de la Eficacia del Principio de la Celebración de Elecciones Auténticas y Periódicas", se hicieron los siguientes pronunciamientos:

1. Se subraya la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que disponen

que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo expresada en elecciones auténticas y periódicas.

2. Se destaca la convicción de que la celebración de elecciones auténticas y periódicas constituye un elemento necesario e indispensable en los esfuerzos encaminados a proteger los derechos e intereses de los gobernados.

3. Se declara que para determinar la voluntad del pueblo, se requiere de un proceso electoral que proporcione a todos los ciudadanos oportunidades iguales para presentarse como candidatos y exponer sus opiniones políticas.

4. Reconoce que los esfuerzos de la comunidad internacional por fortalecer la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas no deben poner en tela de juicio el derecho soberano de cada Estado a elegir y a desarrollar libremente sus sistemas políticos, sociales, económicos y culturales, se adecuen o no éstos a las preferencias de otros Estados.

5. Se subraya el deber de cada miembro de la comunidad de respetar el derecho de otros Estados para elegir y organizar libremente sus instituciones electorales.

Por su parte, la Organización de Estados Americanos también ha vertido resoluciones relacionadas con los aspectos electorales y, en particular, sobre la observación electoral internacional.

En la resolución de la Asamblea General de esta Organización, numerada como AG/RES.991, del 19 de octubre de 1989, que lleva por título "Derechos Humanos, Democracia y Observación Electoral", destacan los siguientes puntos:

1. Recomendar al Secretario General la organización y envío de misiones a aquellos Estados miembros que, en el ejercicio de su soberanía, lo soliciten, con el propósito de observar el desarrollo de cada uno de los respectivos procesos electorales.

2. Solicitar al Secretario General que como resultado de la observación en el sitio de los procesos electorales, emita informes públicos y periódicos.

En una resolución posterior, la número AG/RES.1063 del 8 de junio de 1990, titulada "Unidad para la Democracia", la Organización de Estados Americanos

acordó encargar al Secretario General el establecimiento de una Unidad para la Promoción de la Democracia, la cual se encargaría de ofrecer un programa de apoyo para la promoción de la democracia que permita responder con prontitud y eficiencia a los Estados miembros que, en el pleno ejercicio de su soberanía, soliciten asesoramiento o asistencia para preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.

Entre los servicios que esta Unidad podría proporcionar se incluyó el desarrollo de normas y procedimientos para organizar misiones de observadores de procesos electorales.

Para el funcionamiento de esta Unidad se estableció como principio básico que el tipo de servicios que se presten será determinado por el propio país que lo solicite con el debido respeto del principio de no intervención.

Otro de los aspectos importantes del Derecho Internacional, ha sido el reconocimiento del individuo como sujeto del mismo. Así, es importante advertir que la Convención Americana de los Derechos Humanos reconoce el derecho de la persona a presentar denuncias por violación a los derechos humanos consagrados en la propia Convención:

"ARTÍCULO 44. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más estados miembros de la organización, puede presentar a la comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta convención por un estado parte."

Esta disposición desde luego abarca los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la Convención, misma a la que se adhirió el Estado mexicano³⁶⁷, haciendo reserva exclusivamente del párrafo 2 del citado artículo, en virtud de las disposiciones constitucionales entonces vigentes que negaban derechos políticos a los ministros de los cultos.

Con base en estas disposiciones, el Partido Acción Nacional presentó tres denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, referidos a presuntas violaciones en el proceso electoral llevado a cabo para elegir diputados en el Estado de Chihuahua, el 7 de julio de 1985; en las elecciones municipales

³⁶⁷ Diario Oficial de la Federación, 7 de mayo de 1981.

de la capital del estado de Durango, del 6 de julio de 1986; y en las elecciones para la gubernatura del estado de Chihuahua, celebradas en esta misma fecha.

La Comisión Interamericana aceptó el conocimiento, aunque el gobierno mexicano rechazó la competencia de la Comisión argumentando, según nos refiere Tarcisio Navarrete, lo siguiente:

"El primer argumento del Gobierno Mexicano es que 'la calificación de las elecciones es materia regulada por la Constitución federal y las constituciones estatales y que siendo la Constitución ley suprema, ante ella cede [sic] los tratados'. Tanto el artículo 60 de la Constitución federal como el artículo 64 de la Constitución del estado de Chihuahua establecen que las decisiones de los órganos electorales encargados de calificar las elecciones son 'definitivas e inatacables' o 'irrevocables', respectivamente. Es por ello que la decisión de éstos órganos electorales 'no puede ser objeto de una jurisdicción internacional', por lo cual no procede el examen de la denuncia por la comisión y debe ser declarada inadmisible."³⁶⁸

De cualquier forma, la Comisión Interamericana sostuvo su competencia y a manera de conclusión manifestó:

"En cuanto a los recursos y garantías internas en México, la cuestión es si la legislación interna de México dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido o de cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, independientes e imparciales que aparecen a quienes recurran contra actos que violen sus derechos fundamentales, como son los Derechos Políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México. [...] estima oportuno hacer presente al gobierno de México su deber de adoptar disposiciones de derecho interno con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la convención, ya sean medidas legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que la convención reconoce."³⁶⁹

Al margen de proseguir nuestra exposición disertando sobre la preminencia de uno u otro orden jurídico, que consideramos no es el objetivo de este trabajo, queremos dejar constancia del hecho de que, en términos prácticos, la intervención internacional, cuando menos en materia jurisdiccional, no ha sido

³⁶⁸ NAVARRETE MONTES DE OCA, TARCISIO, "Los Derechos Políticos y su Defensa en el Derecho Internacional" en CONCHA MALO, MIGUEL (COORD.), *op. cit.*, p. 78.

³⁶⁹ *Ibidem*, p. 80.

aceptada por el Estado mexicano, lo cual cierra otra puerta para hacer posible la reparación de las violaciones en materia electoral.

Tratándose de la observación electoral internacional, también se había suscitado una amplia polémica.

La posición de México con respecto a la presencia de observadores internacionales en los procesos electorales durante mucho tiempo fue de absoluto rechazo. En reiteradas ocasiones tanto el Secretario de Relaciones Exteriores, como los embajadores mexicanos ante la ONU y la OEA han manifestado el compromiso de México con la democracia y su consolidación, pero han negado siempre que observadores internacionales juzguen o avalen procesos electorales que son competencia exclusiva de cada Estado.

El 3 de junio de 1991, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, durante la XXI Asamblea General de la OEA declaró que "[...] México se opone --conforme a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos-- a que se creen mecanismos automáticos de acción en el caso de alteraciones abruptas en los sistemas políticos de los países del continente. México no está de acuerdo en convertir a la OEA en supervisora o vigilante suprema de la conducta política de nuestros países [...]"

Así, aunque el gobierno de México estima que uno de los más grandes avances en el mundo contemporáneo es la generalización de formas democráticas de gobierno, considera indispensable que se respete el derecho de cada nación para elegir su propio sistema político a partir de su idiosincracia y de su experiencia histórica.

Las principales objeciones mexicanas a la presencia de observadores internacionales se pueden resumir de la siguiente forma:

1. El artículo 33 de la Constitución prohíbe expresamente la intervención de extranjeros en asuntos políticos internos.

2. El sistema democrático en México se ha consolidado con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, creándose mecanismos para fortalecer el respeto al voto.

3. En nuestro sistema pluripartidista corresponde a los partidos vigilar los procesos electorales desde las casillas mismas hasta los órganos electorales superiores, lo cual garantiza su limpieza.

4. Admitir la presencia de observadores electorales equivale a avalar el intento intervencionista de otros países en nuestros asuntos internos.

5. Los observadores internacionales constatarían la vocación democrática, pero con el riesgo de dar pretexto a la intervención en asuntos de México y de otros países.

A pesar de lo anterior, la posición de México se flexibilizó en los últimos meses en función de variables tanto internas como externas:

a) En primer lugar, desde el punto de vista económico debe considerarse la inserción de México en los mercados y organismos económicos internacionales (TLC, OCDE, etc.), lo que ha ampliado el interés de la comunidad internacional por los sucesos políticos de nuestro país. No debe olvidarse que una de las principales objeciones que algunos congresistas norteamericanos formularon ante la firma del Tratado de Libre Comercio, fue que "en México no había un sistema de gobierno verdaderamente democrático"; opinión que se derivaba del hecho de que un solo partido ha ocupado el poder desde 1930. Igualmente, el incremento de las relaciones comerciales con los Estados Unidos, ha colocado a México dentro del esquema de seguridad nacional de ese país, con una consecuente mayor vigilancia de nuestros procesos electorales.

b) En segundo lugar, es de mencionarse el papel que han jugado ciertos sectores de la oposición, particularmente el Partido de la Revolución Democrática, quienes sistemáticamente han insistido en el carácter fraudulento de los procesos electorales locales y han apelado a la observación internacional como un medio para transparentarlos. El Ing. Cuauhtemoc Cárdenas, candidato presidencial de dicho partido en las elecciones de 1994, exigió al gobierno mexicano que invitara a una delegación de la ONU para que estuviera presente como observador no sólo en la jornada electoral sino desde ese momento y subrayó: "No necesitamos

negociadores o mediadores. Sólo alguien que con total imparcialidad emita un juicio sobre la limpieza de las elecciones.³⁷⁰

c) En tercer lugar, en términos prácticos resultaba imposible impedir la visita de observadores extranjeros sin provocar un incidente diplomático de graves consecuencias. De hecho, desde febrero de 1993 el entonces Presidente, Carlos Salinas De Gortari, declaró lo siguiente a *Bussines Wøek*: "Cualquiera que quiera venir y ver el proceso electoral, puede hacerlo, porque nuestra Constitución garantiza libertad de movimiento. Usted puede preguntar y hacer lo que quiera. Rechazamos la idea de que cualquier extranjero pueda venir y decidir si el proceso es correcto".³⁷¹

Ante estas circunstancias, se realizó la adición de un segundo párrafo al artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en la que se admitió la presencia de "visitantes extranjeros" con motivo de los comicios:

"Artículo 82. [...]

"1. [...]

"2.El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualesquiera de sus etapas."

Con base en esta disposición, fue invitada la Organización de las Naciones Unidas para que enviara una misión de observación, la cual se concretó a realizar un "Análisis del Sistema Electoral Mexicano", y a dar apoyo técnico y logístico a las organizaciones de observadores nacionales.

La aceptación formal de los "visitantes extranjeros" fue un cambio importante en la posición mexicana respecto de la observación internacional, de tal manera que abandonó su postura radical para adoptar otra más flexible en la

³⁷⁰ *El Financiero*, 28 de abril de 1994, p. 44.

³⁷¹ Revista *Bussines Week*; Nueva York, febrero 1 de 1993; p. 41: "ON ELECTION OBSERVERS: Anyone who wants to come and look at the electoral process can do so, because our constitution guarantees freedom of movement. You can ask and do what you want. We reject the idea that any foreigner can come and decide wheater the process is correct."

que, respetándose los principios de soberanía, autodeterminación y no intervención, se aceptó la participación de la comunidad internacional en calidad de observadora de los procesos.

Esta postura desde luego es compatible con los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos si se toma en cuenta que las misiones de observación nunca se realizan por la fuerza ni por el acuerdo de la comunidad internacional, sino que es indispensable que los gobiernos de los países que celebrarán las elecciones, soliciten que dichas misiones se lleven a cabo. Así lo prevén expresamente los acuerdos de las Asambleas Generales de la ONU y la OEA a que se hizo mención líneas arriba.

De nuestra exposición concluimos que la intervención internacional en materia electoral, si bien constituye un elemento de apoyo para la protección de los derechos políticos, está —y debe estar— supeditada a la soberanía de los Estados. De esta forma, la decisión política de éstos continúa siendo determinante para dar validez a esta vía como medio de protección. Algunos Estados la han incluido en sus disposiciones constitucionales; otros como el nuestro proclaman la supremacía constitucional.³⁷²

VII. Hacia la creación de un sistema constitucional de defensa de los derechos políticos

En el presente apartado trataremos de fundamentar la posibilidad y la necesidad de establecer un sistema constitucional de defensa de los derechos políticos.

Si partimos de la premisa de que los derechos políticos son derechos establecidos en la Constitución en favor de los ciudadanos, nuestra primera conclusión, casi tautológica, es que en la propia Constitución deben establecerse los medios jurídicos para su protección y los órganos encargados de ello.

³⁷² Entre los primeros, Tarcisio Navarrete menciona las constituciones de Italia, Perú, Guatemala, Alemania y Holanda, en "*Los Derechos Políticos y su Defensa en el Derecho Internacional*", *op. cit.*, pp. 72-73.

Ya aclaramos que tratándose del Poder Judicial de la Federación, su máximo organismo, la Suprema Corte de Justicia, cuando tuvo la posibilidad de permitir la vía del amparo para la defensa de los derechos políticos, la desechó argumentando que no se trataba de garantías individuales; y respecto de su facultad para investigar la violación al voto público, nunca la ejerció.

Tratándose del Tribunal Federal Electoral, ahora máxima autoridad jurisdiccional, cuyas decisiones son definitivas e inatacables, según lo previene la Constitución, observamos que queda "amarrado" al principio de legalidad, es decir, a fundar y motivar sus actos conforme a una norma jurídica secundaria.

Nos preguntamos ahora: ¿con los elementos existentes puede, lógicamente, elaborarse un sistema de defensa constitucional de los derechos políticos?

Ya hemos expuesto algunos casos en los que puede darse un conflicto entre los ordenamientos legales secundarios y la Constitución, que tenga como contenido los derechos políticos. De ahí la necesidad de establecer un sistema constitucional para su defensa.

¿Cuál es la autoridad facultada para conocer de cuestiones de constitucionalidad? Y más precisamente, ¿cuál es el órgano que tiene como función natural la interpretación de la Constitución?. La respuesta nos la da el párrafo séptimo del artículo 95 constitucional: La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero, dadas las características de nuestro sistema jurídico, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma general, solo existen dos vías: el juicio de amparo, que, como vimos, es improcedente contra los actos de las autoridades electorales, en términos del artículo 41 constitucional y del artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo y el juicio sobre controversias constitucionales introducido en la reforma al artículo 105 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuya fracción I se excluye expresamente la materia electoral.

Por otra parte, el propio artículo 41 constitucional establece que las resoluciones de las autoridades electorales deben apearse al principio de

legalidad, pudiendo interpretarse, literalmente, que deben resolver conforme a la legislación vigente.

De esta forma, parecería que estamos encerrados en un círculo vicioso: la Suprema Corte no conoce de la constitucionalidad de actos de las autoridades electorales, porque son definitivos e inatacables, y éstas no conocen de asuntos de constitucionalidad porque no están facultadas para interpretar la Carta Magna.

Pero, volvemos a la pregunta inicial: ¿quién conoce de los problemas de constitucionalidad en materia de derechos políticos?

La solución más correcta la encontramos asignándole esta función al Tribunal Federal Electoral en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, existe una disposición constitucional que otorga a este Tribunal la calidad de "máxima autoridad jurisdiccional electoral" (artículo 41, párrafo decimocuarto) y, más adelante, se establece que este órgano jurisdiccional deberá resolver en forma definitiva e inatacable "en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales" (artículo 41, párrafo decimoquinto).

La solución aparece clara. Si por un lado la Constitución establece derechos políticos y electorales en favor de ciudadanos y partidos; y por otro lado establece a un órgano como máxima autoridad jurisdiccional en esa materia, este órgano debe ser competente para conocer de cuestiones de constitucionalidad relacionados con la materia electoral; con mayor razón si la propia Constitución establece que debe resolver en los términos de ésta y de la ley.

En el mismo sentido que proponemos, el maestro Terrazas Salgado expresa lo siguiente:

"[...] si ya existe un tribunal especializado en la materia electoral federal, con el carácter constitucional de máxima autoridad jurisdiccional, dotado de plena autonomía funcional y orgánica, así como de facultades para controlar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; lo más lógico y razonable es que sea a este mismo órgano al que se le confiera la importante tarea de juzgar y resolver los casos de posible violación a los derechos políticos, así como los problemas de constitucionalidad derivados de leyes electorales que

contravengan en perjuicio de los ciudadanos y de los partidos políticos, las garantías individuales previstas en la Constitución General de la República."³⁷³

A la postura de que el Tribunal Federal Electoral asuma funciones jurisdiccionales de carácter constitucional pueden establecerse dos objeciones. La primera, que cuando la Constitución en el artículo 41 se refiere a "los términos", lo hace exclusivamente a los procedimientos jurisdiccionales. Consideramos que esta objeción no es sustentable, porque cuando utiliza esta expresión, la Constitución no puede referirse a cuestiones procedimentales en virtud de dos consideraciones: la primera, porque no es un cuerpo de leyes adjetivas y su lenguaje no es de esta naturaleza; y, la segunda, porque "resolver en los términos de una norma" no significa otra cosa que "resolver de acuerdo con la misma". Así, resulta inobjetable afirmar que las resoluciones que dicte el Tribunal Federal Electoral debe realizarlas "de acuerdo con" la Constitución y con la ley.

En apoyo de esta hipótesis, está el principio de la supremacía constitucional, consagrado en el artículo 133. De acuerdo con este principio, no es posible jurídicamente que dentro de un sistema de normas existan algunas que sean contrarias a la norma suprema. De existir normas contradictorias, las controversias deben ser resueltas conforme a la norma superior, declarando inaplicables los preceptos inferiores que se les opongan.

La otra objeción es que si el Tribunal Federal Electoral se pronunciara sobre cuestiones de constitucionalidad se convertiría en un cuarto poder que invadiría la esfera de atribuciones de los otros poderes. Al respecto, es necesario mencionar que la doctrina de los tres poderes no es un dogma, sino únicamente un sistema de organización política diseñado para establecer pesos y contrapesos entre los mismos. Si no hay ninguna autoridad que determine la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales y el Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad de la materia, la interpretación que haga de las normas tanto constitucionales como legales, no invade la esfera de facultades de ninguna otra autoridad. Por lo contrario, el hecho de que una ley electoral no pueda ser revisada en cuanto a su constitucionalidad por el poder judicial, vulnera,

³⁷³ TERRAZAS SALGADO RODOLFO, "La Constitución y la Justicia Electoral" en *"Gobiernos. La Dimensión Constitucional"*, No. 1, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, febrero de 1995, p. 47.

precisamente, el principio de la división de poderes, convirtiendo al poder legislativo en una especie de "dictador electoral", situación inaceptable dentro de un Estado de Derecho.

En consecuencia, concluimos que el Tribunal Federal Electoral, con base en su calidad de máxima autoridad jurisdiccional, debe resolver las cuestiones electorales aplicando la Constitución antes que la legislación secundaria y debe resolver también las cuestiones de constitucionalidad en materia electoral.

En este orden de ideas, suscribimos íntegramente la propuesta del maestro Terrazas Salgado que reproducimos a continuación:

"[...] los ordenamientos electorales se encuentran fuera del control constitucional, lo que jurídicamente es inadmisibles en un Estado de Derecho [...].

"En consecuencia, resulta necesario reformar los preceptos conducentes, a fin de colmar todos estos vacíos de nuestra legislación y precisar los aspectos de forma y de fondo relacionados con un nuevo Tribunal Federal Electoral, que se propone tenga el control exclusivo de la constitucionalidad y legalidad de la función estatal electoral, constituyendo la única instancia jurisdiccional ante la cual se diriman conforme a derecho las controversias constitucionales."³⁷⁴

Queda aún un problema por resolver: el que se deriva de la negación de legitimación procesal a los ciudadanos para interponer los recursos electorales, pues exceptuando el caso del recurso que procede para impugnar la indebida exclusión o inclusión del padrón electoral o de los listados nominales, o la negativa de otorgamiento de credencial para votar con fotografía, la ley secundaria reconoce legitimación procesal únicamente a los partidos políticos.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando un ciudadano acude al Tribunal Federal Electoral a deducir un derecho y éste determina, de acuerdo con la norma secundaria, la improcedencia del recurso por falta de legitimación procesal?

Desde nuestro punto de vista la decisión del Tribunal sustentada en la norma secundaria implicaría una violación de la garantía individual consagrada en el artículo 17 constitucional, mismo que en la parte conducente determina que:

³⁷⁴ *Ibidem*, p. 48.

"Toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes,..."

En este supuesto, sostenemos que debe ser procedente el juicio de amparo, ya que se trata de la violación de una garantía individual (la de pleno acceso de todo individuo a la administración de justicia) y no de una litis electoral; en tal circunstancia estaríamos frente a una de las hipótesis prevista en la fracción I del artículo 103 constitucional que establece la procedencia del juicio de amparo en contra de leyes que violen las garantías individuales. En el presente caso, el juez federal que conociera del asunto, de encontrar fundada la demanda, declararía la inconstitucionalidad de la disposición respectiva por negación de la vía jurisdiccional y, en consecuencia, ampararía para el efecto de que el Tribunal Federal Electoral admitiera el recurso promovido y dictara sentencia conforme a la Constitución y las leyes aplicables.

Adicionalmente a la procedencia del juicio de amparo en el supuesto anterior, es menester que la legislación secundaria sea reformada para establecer claramente el derecho a la jurisdicción para todos los ciudadanos y no únicamente para los partidos políticos, toda vez que los derechos políticos y electorales, como ya lo hemos expuesto, pertenecen tanto a ciudadanos como a partidos (organizaciones de ciudadanos); debiendo gozar unos y otros de los mecanismos de defensa previstos en la Constitución y en las leyes secundarias.

CONCLUSIONES

PRIMERO. El antecedente más remoto de los derechos políticos lo encontramos en las civilizaciones griega y romana que alcanzaron un alto grado de desarrollo en sus instituciones políticas. Sin embargo, debe puntualizarse que en dichas sociedades también existió una profunda injusticia social que marginó a una gran parte de la población del derecho a la ciudadanía.

SEGUNDO. Durante gran parte de la Edad Media no privó el absolutismo, sino que el poder político se fundamentaba en tres circunstancias: la voluntad de Dios, la herencia y la elección. Ello se debe a que nunca se perdió la idea de que la ley prevalecía aún por encima de la voluntad del monarca y de que la soberanía para expedir las normas jurídicas radicaba en el pueblo.

TERCERO. Hacia fines de la Edad Media la controversia entre la iglesia católica y los monarcas por la supremacía apoyó las ideas que posteriormente cuestionarían la autoridad de los monarcas absolutos. La última expresión de esta controversia, el movimiento conciliar, sentó las bases para los posteriores movimientos liberales y constitucionales de los siglos XVII y XVIII.

CUARTO. Durante la Edad Moderna el absolutismo se fortaleció en casi todos los países de Europa. Los autores que escribieron sobre política se dividieron entre quienes intentaban justificar el poder de los monarcas y quienes lo atacaban. Entre los primeros en el siglo XVII destacó Thomas Hobbes, quien fundamentó su teoría sociopolítica en la existencia de un contrato que evitaba que los hombres se atacaran entre sí. Sin embargo, hubo otros autores que sostuvieron teorías contractualistas que derivaron en la idea de que los pueblos podían legítimamente oponerse a los tiranos.

QUINTO. Los primeros movimientos liberales sucedieron en la Inglaterra del siglo XVII. Durante estos movimientos surgieron las primeras teorías que concibieron a los derechos políticos como partes esenciales de los derechos del hombre.

SEXTO. El segundo escritor contractualista fue John Locke, que a diferencia de Hobbes, planteó la formación de un gobierno surgido de la soberanía popular, mediante el acuerdo de la mayoría de sus miembros.

SEPTIMO. El fenómeno más relevante del siglo XVIII fue el de la Ilustración. Dentro de ese movimiento tuvo preminencia la teoría de Montesquieu sobre la división de poderes, que ha sustentado hasta nuestros días la estructura del Estado democrata liberal. Otro autor de gran importancia fue Jean Jaques Rousseau, quien basó su teoría en la existencia de una "voluntad general" formada por la voluntad de todos los miembros de la comunidad, en la cual se fundamentaba la soberanía. El último gran filósofo de esta época fue Immanuel Kant, quien con su teoría dio sustento a los derechos del hombre como categoría universal; de aquí se deriva la obligación de respetar dichos derechos independientemente de la forma de gobierno.

OCTAVO. Los grandes movimientos sociales del siglo XVIII fueron la Revolución de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa. Ambos constituyen el final de los absolutismos para dar lugar al período de la democracia liberal. En estos movimientos encontramos la influencia de los principios sustentados en la Edad Media —supremacía del derecho y gobierno de la comunidad— conjugados con las teorías del contrato social y de la relevancia de los derechos individuales.

NOVENO. El siglo XIX fue dominado por las guerras de independencia de los pueblos americanos y por la constante expansión de los derechos políticos. Durante este siglo prácticamente se eliminó el voto censitario, comenzó a concederse el voto a la mujer y surgieron también los primeros partidos políticos.

DECIMO. La primera mitad del siglo XX se caracterizó por la consolidación de los derechos políticos que fueron concedidos en la mayoría de los países en forma universal, es decir, eliminándose las restricciones por motivos de sexo, raza o condición económica. Esta etapa también se caracterizó por el surgimiento de movimientos totalitaristas, como el fascismo y el nacionalsocialismo, que se apoyaban en la subordinación total del individuo al Estado; así como del socialismo que pretendía la instauración de un sistema económico sin clases, bajo la dictadura del proletariado; los tres sistemas negaban al individuo la titularidad de derechos políticos.

DECIMOPRIMERO. Después de la Segunda Guerra Mundial se ha observado la internacionalización de los derechos humanos, incluidos en ellos los derechos políticos, que han sido incorporados en diversos instrumentos internacionales con reconocimiento mundial.

DECIMOSEGUNDO. En nuestro país, desde los albores de la Independencia ha habido reconocimiento de los derechos políticos. Nuestras disposiciones constitucionales evolucionaron constantemente ampliando cada vez más el universo de ciudadanos que gozan de dichos derechos. El sufragio censitario se abandonó definitivamente en 1857, adoptándose el sufragio universal para todos los varones mayores de veintiún años, solteros, o de dieciocho años siendo casados. En 1953 se concedió la ciudadanía a la mujer y en 1969 se disminuyó a dieciocho años la edad para adquirirla.

DECIMOTERCERO. Las tesis iuspositivista y iusnaturalista resultan insuficientes para explicar la naturaleza de los derechos humanos. Antes de la Constitución, aunque no por encima de ella, existe un "orden jurídico preconstitucional", conforme al cual se organizan y crean los órganos formales que dan vida a la propia Constitución. Este orden preconstitucional es transitorio y termina en el momento mismo en que cobra vigencia la Norma Suprema y permite dar validez jurídico-formal al Poder Constituyente, sin que prejuzgue sobre el contenido de las normas por éste expedidas. La existencia de este orden preconstitucional demuestra que los derechos humanos y los derechos políticos no son concedidos por el Estado ni por la Constitución, sino reconocidos por ellos.

DECIMOCUARTO. Los derechos humanos no son producto de la naturaleza, porque el hombre no puede tener derechos sino en relación con otros hombres.

DECIMOQUINTO. Los derechos humanos son facultades que todos y cada uno de los miembros de la comunidad políticamente organizada se reconocen recíprocamente en función de su calidad de seres humanos.

DECIMOSEXTO. Los derechos humanos son ambivalentes porque se tienen frente al Estado y a la vez se tienen frente a todos y cada uno de los miembros de la colectividad.

DECIMOSEPTIMO. Las garantías individuales, mejor llamadas "derechos fundamentales", son los derechos humanos concretados en normas

constitucionales. Su titular es el gobernado y el sujeto obligado a respetarlas y protegerlas es el Estado.

DECIMOCTAVO. Los derechos políticos son las facultades que permiten al ciudadano cumplir con la función de elegir e integrar los órganos de representación popular del Estado incluido el propio Poder Constituyente.

DECIMONOVENO. Los derechos políticos no pertenecen al ser humano como tal sino al ciudadano. Pero dado que la ciudadanía es un *status* jurídico al cual tienen derecho todos los seres humanos en igualdad de circunstancias, los derechos que son inherentes a ésta, es decir, los derechos políticos, entendidos como la facultad para tomar parte en la elección e integración de los órganos de gobierno, también son derechos humanos.

VIGESIMO. Los derechos políticos también son garantías individuales, o más precisamente, derechos fundamentales, puesto que están contenidos en la Constitución Política.

VIGESIMO PRIMERO. La obligación del Estado respecto de los derechos políticos es doble: por un lado, como sujeto pasivo, tiene la obligación de respetarlos y de crear todas las condiciones materiales y jurídicas para su ejercicio. Por el otro, debe impedir que cualquier otro miembro de la comunidad los conculque.

VIGESIMO SEGUNDO. Los derechos electorales son las facultades jurídicas pertenecientes a los ciudadanos y a los partidos políticos, entendidos como organizaciones de ciudadanos, para participar en la celebración de elecciones.

VIGESIMO TERCERO. Los derechos sociales no tienen una relación formal con los derechos políticos, en virtud de pertenecer a especies distintas de los derechos humanos. Sin embargo, existe una relación dinámica entre ambos derechos, ya que la observancia y cumplimiento de los primeros, redundan en la concreción de normas jurídicas que permiten el desarrollo de los segundos.

VIGESIMO CUARTO. El sufragio activo es la facultad que tiene como titular al ciudadano para intervenir en la creación de normas jurídicas o en la designación de los titulares de los órganos estatales de elección popular.

VIGESIMO QUINTO. El sufragio activo tiene naturaleza dual porque es a la vez derecho y obligación. Es derecho en cuanto es facultad de elegir a los titulares de los órganos del Estado y es obligación en cuanto constituye una función que el ciudadano tiene que realizar para dar vida a dichos órganos.

VIGESIMO SEXTO. El sufragio pasivo es el derecho subjetivo público de ejercicio potestativo que consiste en la posibilidad de integrar o formar parte de los órganos de representación del Estado mediante la obtención del voto popular.

VIGESIMO SEPTIMO. El sufragio pasivo no es de carácter dual, porque el derecho a ser votado es distinto de la obligación de desempeñar los cargos de elección popular. En el caso del derecho a ser votado el sujeto activo puede ser cualquier ciudadano, mientras que en el segundo caso el sujeto activo es el Estado.

VIGESIMO OCTAVO. Las restricciones al sufragio pasivo deben referirse exclusivamente a las características o requisitos personales que deben tener los ciudadanos para poder aspirar a los cargos de elección popular.

VIGESIMO NOVENO. La legislación secundaria de nuestro país establece impedimentos contrarios a la Constitución para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo. Estos impedimentos consisten en otorgar en forma exclusiva a los partidos la facultad de registrar candidatos a puestos de elección popular; en no contabilizar los votos emitidos en favor de los candidatos no registrados y en negar el acceso a los tribunales a quienes no tienen la calidad de partidos políticos.

TRIGESIMO. Esas restricciones son inconstitucionales porque la Carta Magna no establece exclusividad alguna en favor de los partidos para la obtención del voto popular. Los titulares del derecho al sufragio pasivo son los ciudadanos; mientras que los partidos sólo son "organizaciones de ciudadanos" que deben facilitar el acceso de aquéllos a los puestos de elección popular.

TRIGESIMO PRIMERO. La reforma de 1994 al artículo 60 constitucional rompió con la armonía de la Carta Magna al otorgar en forma exclusiva a los partidos políticos el acceso al recurso de reconsideración, toda vez que las normas constitucionales establecen los derechos políticos en favor de los ciudadanos; de ahí que no sea congruente negar el derecho a la vía jurisdiccional para la protección de esos derechos a sus titulares.

TRIGESIMO SEGUNDO. Es necesario reformar el artículo 60 constitucional para abrir la vía jurisdiccional a los ciudadanos y modificar todas las normas secundarias relativas al registro de candidatos, al escrutinio y cómputo de los votos y a la legitimación procesal, para evitar que se vulnere el derecho al sufragio pasivo que tiene como único titular a dichos ciudadanos.

TRIGESIMO TERCERO. La asociación con fines políticos es también un derecho político en tanto que con su formación se pretende participar o influir en la elección e integración de los órganos de representación popular del Estado. La forma más sofisticada de asociación política es el partido político, cuya existencia se considera de orden público y está regulada tanto por la Constitución como por las normas electorales secundarias.

TRIGESIMO CUARTO. La principal característica del derecho a formar asociaciones políticas es la libertad para hacerlo. De ahí se deriva la ilegalidad de la afiliación corporativa y la inconstitucionalidad de la legislación reactiva a las coaliciones, pues con una serie de normas estrictas se impide la libre asociación de los partidos políticos para el ejercicio de sus derechos políticos y para su participación en los procesos electorales.

TRIGESIMO QUINTO. Además de los derechos políticos tradicionales, a últimas fechas han surgido otros derechos atribuibles al ciudadano relacionados directamente con la elección e integración de los órganos de elección popular; ellos son resultado de la "ciudadanización" de los procesos electorales. Consisten en la facultad de participar en la organización del proceso electoral, en calidad de consejero ciudadano o de funcionario de casilla, y en la vigilancia del proceso electoral en calidad de observador. Estos nuevos derechos deben ser incorporados a las normas constitucionales, determinándose que la función electoral corresponde a la ciudadanía y que es derecho de los ciudadanos mexicanos participar como observadores del proceso electoral.

TRIGESIMO SEXTO. El juicio de amparo es improcedente contra los actos de las autoridades electorales. Tratándose de normas electorales sólo es procedente cuando se trata de leyes autoaplicativas.

TRIGESIMO SEPTIMO. La facultad de investigación de violaciones al voto público concedida a la Suprema Corte de Justicia en el artículo 97 es totalmente

obsoleta y debe desaparecer, tanto porque históricamente ha demostrado su inutilidad como porque ahora existe una autoridad jurisdiccional encargada de la materia electoral.

TRIGESIMO OCTAVO. Por mandato del artículo 41 constitucional, se ha establecido un sistema de medios de impugnación que tiene como fines garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, así como dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales.

TRIGESIMO NOVENO. La Comisión Nacional de Derechos Humanos es incompetente para conocer de violaciones a derechos humanos tratándose de asuntos electorales, en términos del apartado B) del artículo 102 constitucional.

CUADRAGESIMO. Aunque la defensa ciudadana no es un medio de protección constitucional, se constituye en un importante instrumento para hacer respetar los derechos políticos. De cualquier forma su participación es limitada y no debe ser un sustitutivo de una adecuada legislación en la materia.

CUADRAGESIMO PRIMERO. Existen diversos instrumentos internacionales que consagran la defensa de los derechos políticos. La Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos han expedido varias resoluciones para impulsar el respeto de estos derechos y para organizar la actividad internacional para la observación electoral, armonizándola con el respeto a la soberanía de los pueblos y al principio de no intervención. En este contexto, aunque México ha suscrito los documentos internacionales mencionados, se ha mostrado contrario a cualquier forma de intervención, particularmente a la creación de instancias jurisdiccionales supranacionales; sin embargo, es un signo de apertura que en 1994 se aceptara la presencia de visitantes extranjeros.

CUADRAGESIMO SEGUNDO. El establecimiento de los derechos políticos en la Constitución hace necesaria la creación de un sistema constitucional para su defensa. El Tribunal Federal Electoral, en su carácter de máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, obligada a resolver en los términos de la Constitución y de la ley los recursos que le sean presentados, debe ser el órgano de control de la constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales. Adicionalmente, es recomendable la modificación de las disposiciones

constitucionales para hacer expresas las funciones de las autoridades electorales en el sistema de control constitucional de los actos y resoluciones electorales.

CUADRAGESIMO TERCERO. Como una excepción, en el caso de que la ley niegue el acceso a la jurisdicción en materia electoral, los jueces federales deben admitir la procedencia del juicio de amparo, pues se trataría de la violación a la garantía individual consagrada en el párrafo segundo del artículo 17 constitucional.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE SÁNCHEZ, EDUARDO, "*Teoría General del Estado*". Editorial Harla, México, 1987.
- "Introducción a la Ciencia Política". Editorial Harla, México, 1983.
- BIDART CAMPOS, GERMÁN J., "*Teoría General de los Derechos Humanos*". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, "*Derecho Constitucional*". Editorial Tecnos, Madrid, 1987.
- BOBBIO, NORBERTO, "El Modelo lusnaturalista". en BOBBIO, NORBERTO y BOVERO, MICHELANGELO, "*Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna*". Fondo de Cultura Económica, México, 1986
- BOBBIO, NORBERTO, "*Estudios de Historia de la Filosofía*". Editorial Debate, Madrid, 1991.
- BORJA, RODRIGO, "*Derecho Político y Constitucional*". Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, "*Las Garantías Individuales*". Editorial Porrúa, S.A., México, 1982.
- "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., México, 1989.
- "El Juicio de Amparo". Ed. Porrúa, S.A., 1989.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, LVI LEGISLATURA, "*Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*". 2 Tomos. Edición Facsimilar, Cámara de Diputados, México, 1992.
- CARLYLE, A. J., "*La Libertad Política*". Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- CARPISO MCGREGOR, JORGE, "*La Constitución Mexicana de 1917*". Editorial Porrúa, S.A., México, 1990.
- "Derecho Constitucional II" en "*Estudios Constitucionales*". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.
- "Discurso Pronunciado al Inicio de la Sesión del Consejo General del Instituto Federal Electoral el 21 de agosto de 1994, versión estenográfica.
- "Derechos Humanos y Ombudsman". Comisión Nacional de Derechos Humanos-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, "*Documentos y Testimonios de Cinco Siglos (compilación)*". Colección Manuales 1991/9, México, 1991.
- CONCHA MALO, MIGUEL, "Los Derechos Políticos como Derechos Humanos. Concepción y Defensa." en "*Los Derechos Humanos como Derechos Políticos*". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM - Ediciones La Jornada, México, 1994.
- CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE DERECHOS HUMANOS, "Documento Final" traducción al español de la versión preliminar (en inglés), distribuida durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 16 de junio de 1993, sujeta a modificaciones de estilo y ordenación numeral

definitiva en su edición por Naciones Unidas, en COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Gaceta*, 93/37, agosto de 1993, México.

CONGRESO DE LA UNIÓN, "Los Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulo Constitucional." 12 Tornos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; México, 1985

COTTERET, JEAN MARIE y EMERIE, CLAUDE, "Los Sistemas Electorales". Oikus-Tau, S.A., Ediciones, Barcelona, 1973.

CUEVA, MARIO DE LA, "La Idea del Estado". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

DUVERGER, MAURICE, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Editorial Ariel, México, 1992.

----- "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica, México, 1961.

GARCÍA MÁYNEZ, EDUARDO, "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa, S.A., México, 1988.

GASTELUM TAPIA, ENRIQUE, "El Derecho al Sufragio y su Incorporación en el Marco Constitucional como una Garantía del Gobernado". Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad La Salle, México, 1990.

GONZÁLEZ AVELAR, MIGUEL, "La Suprema Corte y la Política". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

HAMILTON, ALEXANDER; et al, "The Federalist". The University of Chicago, colección "Great Books of de Western World". Tomo 43, Chicago, 1978.

HERNÁNDEZ VELASCO, MARCO ANTONIO, "Los Sistemas Electorales de Representación Proporcional en el Estado Contemporáneo". Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, México, 1991.

HOBBS, THOMAS, "Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil". Fondo de Cultura Económica, 1992.

KELSEN, HANS, "Teoría Pura del Derecho". UNAM y Ed. Porrúa, S.A., 1991.

----- "Teoría General del Derecho y del Estado". UNAM, México, 1988.

LAFER, CELSO, "La Reconstrucción de los Derechos Humanos. Un Diálogo con el Pensamiento de Hannah Arendt". Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

"LA SANTA BIBLIA. ANTIGUO Y NUEVO TESTAMENTO". Editorial Publicaciones Españolas, Florida, Estados Unidos de América, 1980.

LOWENSTEIN, KARL. "Teoría de la Constitución". Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1983.

MAQUIAVELO, NICOLÁS, "El Príncipe". Editorial Epoca, México, 1990.

MONTESQUIEU, "El Espíritu de las Leyes". Editorial Porrúa, S.A., México, 1992.

- NAVARRETE MONTES DE OCA, TARCISIO, "Los Derechos Políticos y su Defensa en el Derecho Internacional" en CONCHA MALO, MIGUEL (COORD.), "Los Derechos Humanos como Derechos Políticos". Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM - Ediciones La Jornada, México, 1994.
- NORIEGA CANTÚ, ALFONSO, "La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917". Ed. UNAM- Coordinación de Humanidades, México, 1967.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, ARTURO, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- OJESTO MARTÍNEZ, FERNANDO, "El Derecho al Sufragio" en "Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso Electoral 1987-1988". Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, MISIÓN TÉCNICA, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano". Instituto Federal Electoral, México, 1994.
- PAOLI BOLIO, FRANCISCO JOSÉ, "Sociedad civil, partidos y elecciones" en GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (COMP.), "Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas". Siglo XXI editores, México, 1989.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO, "El Contrato Social". Editores Mexicanos Unidos, México, 1985.
- SABINE, GEORGE H., "Historia de la Teoría Política". Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, "Historia de las Ideas e Instituciones Políticas". Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- SERRANO MIGALLÓN, FERNANDO, "Legislación Electoral Mexicana. Génesis e Integración". Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1991.
- STRAUSS, LEO y CROSEY, JOSEPH, Compiladores, "Historia de la Filosofía Política". Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE, "Leyes Fundamentales de México 1808-1991". Ed. Porrúa, S.A., México, 1991.
- TERRAZAS SALGADO, RODOLFO, "Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos" en "75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Porrúa, S.A., México, 1992.
- "La Constitución y la Justicia Electoral" en "Gobiernos. La Dimensión Constitucional". No. 1, Secretaría de Gobernación, febrero de 1995.

REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIODICAS

- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Gaceta*, No. 90/1, 15 de agosto de 1990.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Gaceta*, No. 91/15, octubre de 1991.
- Diario EL FINANCIERO, México, 28 de abril de 1994.
- Revista BUSSINES WEEK; Nueva York, febrero 1 de 1993.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- BOBBIO, NORBERTO Y MATTEUCCI, NICOLA (COMPILADORES), "*Diccionario de Política*". 2 Vols., Siglo XXI Editores, México, 1982.
- "ENCICLOPEDIA HISPÁNICA". 14 Vols., Estados Unidos de América, 1993.
- "GRAN ENCICLOPEDIA ILUSTRADA CÍRCULO". 4 Vols., Plaza & Janes Editores, 1984.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, "*Diccionario Jurídico Mexicano*". 4 Tomos, Editorial Porrúa, S.A.-UNAM, México, 1988.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, "*Diccionario de la Lengua Española*". 2 Tomos, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1992.
- "THE NEW ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA". 10 Vols., The University of Chicago, Chicago, 1974.

LEGISLACION

- Código Civil para el Distrito Federal.*
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.*
- Código Penal par el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para todo el Territorio en Materia del Fuero Federal.*
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales.*