



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN COMO GARANTE DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

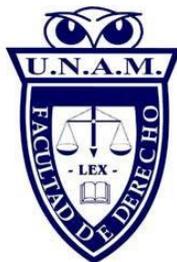
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIANA HERNÁNDEZ NOLASCO



**DIRECTOR DE TESIS:
MTRO. ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO**

Ciudad Universitaria, 2015.



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.

Agradecimientos:

Agradezco a Dios, o como se le desee denominar a ese logos parcialmente incomprensible para los humanos, por llenarme de bendiciones de todo tipo, espero poder estar a la altura de todo aquello que se me ha concedido.

A mis padres, esta tesis es de nosotros, gracias por el apoyo y amor.

A mi madre, por todos sus cuidados, por guiarme en mis primeros años y ser el ser humano más bueno y noble que conozco.

A mi padre, por todas sus enseñanzas, consejos y pláticas.

A mi asesor, el Maestro Alejandro Olvera Acevedo, infinitas gracias por aceptar dirigir esta tesis, su paciencia, observaciones y seguimiento a pesar de toda la carga de trabajo. Es para mí un ejemplo, no sólo como un gran profesionalista, sino como un jurista entregado a sus actividades, tanto jurisdiccionales como docentes, y con una voluntad infranqueable.

A mis abuelos, gracias por dar ejemplo de una vida honesta de trabajo y amor a sus hijos.

A mi familia paterna por todo su apoyo:

Tío José Luis por darme a conocer (muy a su pesar) esta materia electoral que tanto he llegado a querer.

Tía Lucía por ser una auténtica madrina, y un ejemplo de mujer fuerte y audaz.

Tía Esther por sus pláticas siempre interesantes y excelentes recomendaciones de libros.

Los amigos son la familia que uno crea a lo largo de su vida, y sin lugar a duda son grandes pilares en mi vida.

A mi hermano menor Omar, por todos los momentos divertidos increíbles juntos (que espero sigan por el resto de nuestras vidas), así como por tenderme una mano cuando lo he necesitado. Gracias a tu familia por siempre recibirme como uno de los suyos.

A mi hermano mayor Frank, por demostrarme que en los momentos tristes se puede descubrir lo mejor de las personas y ser un ejemplo en vida de lo que es un caballero.

A mi hermano Mich, por siempre escucharme sin cobrar terapia, toda la confianza y apoyo.

A Hugo, por siempre estar presente y escuchar.

A Saúl, por enseñarme a creer en las personas pese a todo, la infinita paciencia y cariño.

A todos los *nakamatachi*, por juntos emprender un fantástico viaje de 5 años del cual tengo magníficos recuerdos y vivencias, por formar parte de esa comunidad pequeña pero tan unida que somos los estudiantes de japonés. Particularmente a David y Berny *sempai*.

A Felipe, por el apoyo, comprensión y buenos momentos juntos. Fue gracias a tu ayuda que conseguí obtener el grado N3.

A Yamille por ser un ejemplo de tenacidad, inteligencia y perseverancia, así como las discusiones de Derecho constitucional.

A *mugiwara no* Héctor, por darme a conocer la palabra de Oda, las bromas y estar al pendiente de cómo me va.

A Andrés y Karina, por ayudarme a descubrir que una serie de buenos momentos, únicos e irrepetibles con amigos, valen más que un diez.

A Mari Carmen, por ser la mejor madre adoptiva del mundo, por las peleas instantáneas y por creer en mí.

Al *Mastá* Antonio, por ayudarme a evolucionar en *umbreon*, las pláticas y la confianza.

A mis mentores, aquellas personas que me han formado en mi carrera y que me inspiran para mejorar y poder parecerme a ellas.

A mi padrino el Licenciado Enrique Almanza, por darme la oportunidad de trabajar con él, mostrarme lo genial que es el Derecho notarial y civil. Como se lo he dicho, en materia jurídica lo considero como un padre.

A los maestros que me hicieron amar el Derecho, particularmente en sus ramas constitucional y electoral.

A la Maestra Norma Inés Aguilar León, por siempre apoyarme e introducirme en primer semestre al apasionante tema de los derechos humanos. Por ser una excelente maestra, y una de las mejores especialistas.

A la Maestra María de la Luz González González (en paz descanse) por inspirar a generaciones enteras de alumnos en el estudio de temas de Derecho constitucional, política y Estado. Particularmente le dedico el primer capítulo de esta tesis.

Al Doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, por su introducción a la teoría del Derecho así como sus consejos.

Al Licenciado Carlos Augusto Vidal Riverol, por hacer que me gustara el Derecho penal, el 9.99 que obtuve en su curso fue de los que más me ha costado obtener.

A la Licenciada Patricia López López, por dar una de las clases más dinámicas, extensas y divertidas que he recibido.

A la futura Maestra Lilia Mendoza Martínez, por enseñarme Derecho electoral, apoyarme en el servicio social y prácticas profesionales, así como por las lecciones impartidas.

A mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, por la oportunidad que me brindó para convertirme en parte de ella en esta etapa de mi formación académica y profesional.

Quisiera terminar estos agradecimientos con una disculpa. No sé a qué se debió la tardanza en la realización de este trabajo, pero creo que jamás algo se me había dificultado tanto.

Agradezco la paciencia de todas las personas que he mencionado (particularmente de mi familia y asesor). Sin embargo me siento afortunada de haber tenido tiempo de poder realizar un trabajo con el que me siento satisfecha, agradezco que se me haya dado esta posibilidad.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO.- CIUDADANÍA	
I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	4
1. <i>Internacional</i>	4
A. Civilizaciones clásicas.....	5
B. Edad Media	7
C. Revolución Francesa	9
2. <i>Nacional</i>	12
A. Documentos previos a la independencia.....	12
B. Primeros ordenamientos de México Independiente	13
C. Constituciones centralistas	14
D. Constituciones de mediados del siglo XIX	16
E. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	18
II. CONCEPTO.....	23
1. <i>Clasificación</i>	24
A. Conforme el origen del estatus de ciudadano	24
B. Conforme la amplitud de derechos que confiere el estatus de ciudadano .	24
C. Conforme a la pertenencia del ciudadano a un Estado	25
D. Conforme el número de ciudadanías que puede adquirir un sujeto	25
2. <i>Definiciones en el ámbito internacional</i>	25
A. Denis Diderot y Jean Le Rond d" Alambert	25
B. Emanuel Kant.....	26
C. George Jellinek	27
D. Thomas H. Marshall.....	27
3. <i>Definición en el ámbito nacional</i>	28
4. <i>Nacionalidad y ciudadanía</i>	31
5. <i>Pluralidad de ciudadanías</i>	33
III. ADQUISICIÓN	35

1. <i>Ser mexicano</i>	36
2. <i>Haber cumplido 18 años</i>	40
3. <i>Modo honesto de vivir</i>	40
IV. DERECHOS Y DEBERES.....	41
1. <i>Derechos</i>	41
A. Fracciones.....	42
2. <i>Deberes</i>	42
A. Fracciones.....	43
V. PÉRDIDA Y SUSPENSIÓN.....	45
1. <i>Pérdida</i>	45
A. Fracciones.....	46
2. <i>Suspensión</i>	48
A. Fracciones.....	469

CAPÍTULO SEGUNDO.- DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	51
1. <i>Internacional</i>	51
2. <i>Nacional</i>	59
A. Primera etapa.....	60
B. Segunda etapa.....	61
II. CONCEPTO.....	70
1. <i>Derechos fundamentales</i>	70
2. <i>Definición</i>	72
III. ADQUISICIÓN Y SUSPENSIÓN.....	78
IV. ESPECIES DE DERECHOS.....	80
1. <i>Derecho de voto activo</i>	80
A. El voto como deber.....	82
2. <i>Derecho de voto pasivo</i>	84
A. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.....	86
B. Diputados y Senadores.....	87
3. <i>Candidaturas independientes</i>	90

4. <i>Derecho de asociación y afiliación</i>	93
A. Derecho de asociación.....	93
B. Derecho de afiliación.....	95
5. <i>Libertad de expresión</i>	96
6. <i>Derecho de petición</i>	98
7. <i>Mecanismos de participación semi- directa</i>	98
V. PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS.....	102
1. <i>Acciones de inconstitucionalidad.</i>	103
2. <i>Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano</i>	104
A. Procedibilidad.....	104
B. Competencia	107
C. Trámite.....	108

CAPÍTULO TERCERO.- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL	113
1. <i>Sistema político</i>	113
2. <i>Sistema mixto</i>	116
3. <i>Sistema jurisdiccional</i>	118
II. DEFINICIÓN	121
1. <i>Interpretación de la ley</i>	122
2. <i>Sentencias</i>	122
3. <i>Fuente de Derecho</i>	123
4. <i>Norma</i>	125
III. CARACTERÍSTICAS	127
1. <i>Generalidad y abstracción</i>	128
2. <i>Obligatoriedad</i>	129
IVk. PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN	130
1. <i>Integración por reiteración</i>	132
2. <i>Integración por unificación</i>	133

3. <i>Revalidación de tesis jurisprudenciales</i>	134
4. <i>Tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral</i>	134

CAPÍTULO CUARTO.- ESTUDIO DE CASOS SOBRE TESIS DE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

I. TESIS DE JURISPRUDENCIA 32/2010	136
II. TESIS DE JURISPRUDENCIA 20/2011.....	139
III. TESIS DE JURISPRUDENCIA 2/2010	143
IV. TESIS DE JURISPRUDENCIA 28/2013	146
V. TESIS DE JURISPRUDENCIA 11/2008	151
VI. TESIS DE JURISPRUDENCIA 48/2014	155
VII. CONCLUSIONES	159

CAPÍTULO QUINTO.- ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS EMPLEADOS EN LA JURISPRUDENCIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

I. INTRODUCCIÓN	161
II. MECANISMOS.....	161
1. <i>Control de constitucionalidad</i>	162
2. <i>Control de convencionalidad</i>	165
3. <i>Principios generales del Derecho</i>	169
4. <i>Estudio integral con otros derechos fundamentales</i>	171
III. OTROS FACTORES.....	174
1. <i>Suplencia de la queja deficiente</i>	174
IV. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS A TRAVÉS DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA	177
1. <i>Enfoque histórico</i>	177
A. Tesis de jurisprudencia 55/2002	178
B. Tesis de jurisprudencia 2/2010	179
C. Tesis de jurisprudencia 16/2012	180

2. <i>Enfoque actual</i>	181
A. Tesis de jurisprudencia sobre la ampliación de la procedencia del recurso de reconsideración	181
B. Propuesta de texto de tesis de jurisprudencia sobre el principio de definitividad en las elecciones regidas por usos y costumbres.....	183
C. Propuesta de texto de tesis de jurisprudencia sobre el principio de proporcionalidad en los requisitos exigidos a los candidatos independientes	186
CONCLUSIONES	191
FUENTES DE CONSULTA	198

INTRODUCCIÓN

El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para emitir tesis de jurisprudencia conforme las disposiciones contenidas en esa misma norma y las leyes. Al ser la materia electoral de carácter sumamente dinámico, es importante la labor de este órgano jurisdiccional para conservar el orden constitucional y la legalidad de los diversos actos realizados, mediante la resolución de las controversias que se susciten, supliendo a través de la jurisprudencia aquellas lagunas legales o interpretando la legislación. Así, ésta ha sido vanguardista en muchos aspectos, representando una importante base para la creación de leyes.

Estos avances han sido realizados en una gran amplitud de temas, dentro de los que se encuentra el desarrollo de los derechos político-electorales. Los anteriores corresponden a diversos sujetos del Derecho electoral tales como los partidos políticos y asociaciones políticas; sin embargo, el presente trabajo se limita al estudio de los pertenecientes a los ciudadanos, titulares primigenios de aquellos.

Es necesario asegurar que esta labor continúe. Ante el posible escenario de una nueva reforma en materia electoral es importante analizar y entender cómo la jurisprudencia ha sido una de las herramientas más útiles para garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por lo anterior, a través del presente trabajo, intento identificar aquellos factores que han propiciado que la jurisprudencia (particularmente a partir de sus tesis) sea una respuesta oportuna a los problemas (a veces de carácter urgente) que se van presentado. Para eso estudio los procedimientos y las condiciones bajo las cuales han sido creadas diversas tesis que han garantizado el ejercicio de diversos derechos político-electorales de los ciudadanos con el fin de describirlos.

De tal manera la hipótesis que intento probar es la siguiente: la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un mecanismo adecuado

para garantizar los derechos político-electorales del ciudadano ante el desarrollo de nuevas instituciones en materia electoral. Para lograrlo, analizo cómo ésta los ha garantizado anteriormente, para estudiar la metodología usada, y advertir si es adecuada para su protección ante la implementación de nueva legislación.

Así, para arribar a este objetivo, examino en los primeros capítulos de este trabajo de manera teórica en qué consisten la ciudadanía, los derechos político-electorales y la jurisprudencia. En el primer capítulo desarrollo la evolución histórica de la ciudadanía, algunos de sus conceptos, su forma de adquisición, los derechos y deberes que conlleva tal estatus, junto con sus causales de pérdida y suspensión. El fin de este estudio es poder definir quién es el titular de los derechos político-electorales, es decir, el sujeto que se encuentra beneficiado en su esfera jurídica por los criterios sujetos a estudio del Tribunal Electoral.

El segundo capítulo se centra en los derechos político-electorales. De forma similar al anterior trata sobre su evolución histórica, distintos conceptos, sus especies y los principales procesos que existen para su protección. El objetivo perseguido es identificar en qué consisten para, en capítulos posteriores, analizar la manera en que han sido garantizados por las tesis de jurisprudencia.

En el tercer capítulo examino qué es la jurisprudencia, su evolución histórica, algunas de sus acepciones, sus características y los procedimientos por los que se crea. La importancia de su estudio consiste en identificar las características de este mecanismo por el que el Tribunal Electoral emite criterios obligatorios para la protección de los dos conceptos anteriormente examinados. Una vez logrado el estudio teórico, procedo a realizar en el cuarto capítulo un análisis de diversas tesis de jurisprudencia con el objetivo de identificar cuáles son los elementos que emplea el juzgador para fundamentar la protección de los derechos político-electorales, así como su interpretación progresiva.

En el capítulo quinto realizo un análisis de los factores encontrados a través del estudio de las tesis de jurisprudencia que han favorecido el desarrollo de criterios tendientes a la evolución de los derechos referidos, así como de diversos casos en

particular dónde el Tribunal Electoral ha emitido tesis que han trascendido a la legislación o que actualmente realizan la labor de ampliar la aplicación de los derechos de estudio. Finalmente, a partir de diversas sentencias emitidas por la Sala Superior del órgano jurisdiccional en comento, propongo el texto de dos tesis de jurisprudencia, así como las conclusiones a las que he arribado a través del desarrollo del presente trabajo.

CAPÍTULO PRIMERO

CIUDADANÍA

La ciudadanía es una categoría importante para mi tema de estudio ya que sin este estatus, en principio, los individuos no están facultados para el ejercicio de los derechos políticos en México. Ésta es un requisito indispensable para su ejercicio. Su evolución tiene una larga trayectoria histórica, de la cual se ha apoyado el ordenamiento mexicano para regular este estatus. Asimismo el desarrollo que ha presentado en el país ha ido progresando, expandiendo los derechos y sujetos titulares de ella.

El capítulo aborda la evolución histórica, primero en un nivel internacional para después analizarla en nuestro país. Enseguida estudio distintas acepciones modernas del concepto, así como diversas clasificaciones y posteriormente la doctrina mexicana. Una vez definida la ciudadanía es importante encontrar las diferencias de ésta con el concepto de nacionalidad y conocer sus distintos tipos, correspondientes a los niveles de gobierno existentes en el Estado federal, así como la posibilidad de que un sujeto sea titular de más de una ciudadanía estatal debido que posea una doble nacionalidad o sea parte de una nación que se encuentre dentro de una federación. Asimismo examino la legislación en relación a su forma de adquisición, derechos no políticos y deberes. Finalmente abordo las causales de suspensión y pérdida de este estatus.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. Internacional

No es posible proponer un concepto de ciudadanía sin antes entender la evolución que ha sufrido. Al estar íntimamente vinculada con la percepción de cómo está compuesta la sociedad y el papel de los individuos en ella, ha variado en cada etapa histórica. Asimismo por su relación cercana con la participación del individuo en la sociedad, surge y se desarrolla al lado del concepto de nacionalidad, razón por la cual estos términos han llegado a ser confundidos. Sin embargo, como

análisis adelante, si bien éstos se encuentran relacionados, corresponden a estatus distintos.

Para estudiar la evolución histórica internacional de la ciudadanía divido ésta en distintas etapas: civilizaciones clásicas, Edad Media y Revolución Francesa. En la primera y parte de la segunda no puedo hablar de la existencia del Estado como forma de organización política de la sociedad. En esas primeras civilizaciones la unidad política básica consistía en la ciudad, el ser humano no se podía concebir como tal sin pertenecer a ese núcleo básico. En estas etapas se desarrollaron las teorías estructuralistas que equiparaban a la sociedad con un organismo vivo, cada una con diferente fundamentación.¹

Costa Pietro describe a la ciudad desde el punto de vista aristotélico como “un microcosmos autosuficiente y homogéneo”. Solamente a través de la obtención de cierto estatus y la participación en las decisiones de ella ciudad se pensaba que el hombre podía llegar a su plenitud.²

Posteriormente, con la aparición del Estado, la manera de concebir la base de la organización social cambió radicalmente, se desarrolló la soberanía como una forma de concentración de poder nunca antes vista. Finalmente se dio un gran paso durante las revoluciones del siglo XVIII, al surgir las teorías contractuales que originaron la moderna concepción de la ciudadanía.

A. Civilizaciones clásicas

a. Grecia (ciudad-estado Atenas)

En Grecia, particularmente en la ciudad-estado de Atenas, el estatus de ciudadano implicaba una participación activa en la vida política de la *civitas*, cada uno intervenía de manera igualitaria, ya que todos eran considerados con los mismos derechos de participación. Esta situación se basaba en la facultad de todos los

¹Cfr. Costa, Pietro, *Nacionalidad y ciudadanía*, México, Fontamara, 2010, p. 21.

²Cfr. Costa, Pietro, *Ciudadanía*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, 2006, p. 40.

hombres que entraban en esta categoría para ejercer el poder y a la vez obedecer las decisiones que se tomaban en la asamblea por la votación de éstos.

Sin embargo, no todos los habitantes de la *civitas* eran ciudadanos. Existía un fuerte y rígido orden social en el que se consideraba solamente como tal a los hombres adultos, jefes de familia, que gozaran de los medios económicos suficientes para garantizar su independencia de cualquier otro hombre

La ciudadanía en la antigua Atenas era un instrumento de exclusión, usado para reforzar la idea de una diferencia estatutaria natural en la que se basaba la sociedad. A cada componente de ella le era asignada una función específica, por lo que esta segregación era vista como naturalmente necesaria. El sentido de bienestar comunitario era más importante que el de los individuos.

b. Roma

En las etapas iniciales de Roma el concepto de ciudadanía era similar al concepto empleado en Atenas, sin embargo éste se va modificando con el crecimiento del Imperio Romano. Surgieron dos sentidos distintos de comprenderla: un sentido activo a través del cual el ciudadano podía participar en la organización del gobierno, y por el contrario, un sentido pasivo mediante el cual prestaba obediencia a las decisiones y leyes de la ciudad.

Ambos sentidos no necesariamente se presentaban al mismo tiempo en cada uno. El estatus de estudio dejó de ser solamente un excluyente con el propósito de definir funciones en la sociedad, y se convirtió en un instrumento político de inclusión para todas aquellas comunidades que el Imperio Romano iba a agregando a sus dominios. De esta manera se obligaba a participar del sistema jurídico romano a éstas.

La distinción de ciudadanía en un sentido activo y uno pasivo provocó un cambio en la manera de concebirla. Por un lado la creación de distintas clases dentro de ella, hizo surgir un nuevo vínculo jurídico que sometía al ciudadano a las leyes romanas, más allá de la idea de un orden natural preconcebido. Este nuevo

sentido es el antecedente de lo que modernamente es considerado como la nacionalidad. Asimismo el vínculo de sumisión causó que existieran distintos grados de ciudadanía, produciendo que de manera jurídica se diferenciara a los diferentes súbditos del Imperio Romano.³

B. Edad Media

El ciudadano en el Medievo dejó de tener participación activa en el gobierno casi por completo, el sentido pasivo adquirió preeminencia. Se transformó en la sujeción del individuo a cambio de beneficios económicos y políticos, regresando a la concepción de la sociedad conforme las teorías estructuralistas de Grecia, pero sin su elemento activo.⁴

Durante esta etapa la calidad de ciudadano tuvo más similitudes con lo que hoy en día se entiende por nacionalidad, ya que ese estatus no implicaba la participación en el ejercicio del poder público, sino el sometimiento del individuo al señor feudal o posteriormente el monarca, a cambio de protección. “La ciudadanía se convierte en mera sujeción porque describe fundamentalmente los beneficios económicos y sociales, pero no políticos”.⁵ A diferencia de Atenas y Roma no confería derechos políticos y civiles, por lo que este estatus no garantizaba la participación en el gobierno, ni siquiera derechos frente al soberano o los demás miembros de la comunidad, sino solamente la protección por parte del señor feudal a los súbditos de cualquier ataque externo a la comunidad.

a. Surgimiento del Estado

Durante el Renacimiento se fue desarrollando un sentido de comunidad y concentración de poder en manos del monarca, mientras que la pertenencia a diversos grupos étnicos o estamentarios perdió parte de la importancia que tenía y se creó una nueva percepción de identidad que poco a poco fue sentando la base

³Cfr. Alález Corral, Benito, *Nacionalidad, ciudadanía, y democracia ¿A quién pertenece la Constitución?*, Madrid, España, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2006, p. 30.

⁴Cfr. Costa, Pietro, *Nacionalidad y ciudadanía, op. cit.*, nota 1, p. 23.

⁵Alález Corral, Benito, *op. cit.*, nota 3, p. 34.

para la creación del Estado-nación. El monarca en la época medieval tuvo una importancia trascendental ya que se convirtió el único detentador del poder.

Jean Bodin retomó la idea de estructuras jerárquicas naturales similares a las creadas por las civilizaciones clásicas, sin embargo creó un nuevo concepto que revolucionó la concentración de poder y dio pie al surgimiento de las teorías contractuales: la soberanía. Para él es un poder absoluto y perpetuo, cuyo único límite son las leyes naturales. Una de sus principales características es que su detentador es el único legitimado para la creación de leyes. Colocó al soberano como el vértice sobre el cual la organización política del Estado se desprende.⁶

El primer antecedente directo del concepto moderno de ciudadanía se encuentra en las teorías surgidas en el siglo XVII del contrato social. A partir de éstas se fundamentó el Estado y la participación de los sujetos como base de su conformación. Asimismo se marcó un antes y un después en la visión de la estructura política de las sociedades. Las teorías contractuales conciben la idea de la comunidad como una estructura creada mediante un acuerdo realizado por los individuos que lo componen. Visualiza al hombre en un “estado de naturaleza” ajeno a cualquier control político, que decide organizarse en un nuevo orden a través del contrato social.

Estas ideas de organización política crearon dos nuevos paradigmas dentro de la concepción de la comunidad y el papel de los ciudadanos en ella: en primer lugar reconoció al individuo condiciones de igualdad y libertad, ya que parte de la idea que todos surgen del mismo estado de naturaleza; y en segundo término la estructura en la que se organiza la sociedad, si bien siguió siendo jerarquizada, ya no fue considerada como un orden preexistente, sino un orden derivado de la voluntad de las partes que lo componen. Esta concepción del individuo con derechos que le son naturales, posteriormente formó la base de la Revolución Francesa y la Independencia de Estados Unidos.

⁶Cfr. González González, María de la Luz, *Teoría General del Estado*, México, Facultad de Derecho- Porrúa, 2008, pp. 322- 327.

Para Thomas Hobbes el hombre en estado de naturaleza es un depredador, que emplea su propia fuerza para obtener de los demás lo que desea. Debido a eso los individuos deciden formar un contrato social con el objeto de garantizar su seguridad, a cambio de ceder el poder y derechos de cada uno de ellos en las manos de un tercero, llamado soberano, quién sería el encargado de velar por el orden público.

En la teoría de Hobbes, para que sea efectivo el ejercicio de su poder, éste debe de ser absoluto; es decir no tener alguien que rivalice con él dentro de los miembros de la comunidad, ni poder ser coaccionado por cualquier factor externo, además de tener el monopolio de la legislación del Derecho. Después de la creación del Estado sólo el soberano conserva una libertad incondicional, así es él quien decide cuales son los derechos y deberes de sus súbditos. Las libertades de los últimos abarcan todo aquello que no regule.

C. Revolución Francesa

Antes de que trate de la Revolución Francesa, es necesario analizar las teorías que llevaron a su realización. En éstas el ciudadano toma un papel activo en comparación de aquel que tuvo en las pertenecientes a la edad media y los Estados absolutistas. Va poco a poco siendo desarrollada la idea de su inclusión en las actividades del Estado, hasta llegar a adquirir derechos civiles para todos los individuos y derechos políticos para los ciudadanos, asimismo se extiende y aplica la teoría de la soberanía popular.

John Locke propone una distinta manera de entender el contrato social. Considera que el hombre en estado natural realiza sus acciones bajo un sentido de auto conservación, por el cual se dedica a la obtención de recursos y el ejercicio de trabajo para darles mayor valor. Para él la manera de que cada uno de los sujetos conserve lo que ha obtenido como resultado de su esfuerzo es a través del concepto de propiedad, al que concibe como un vínculo entre el sujeto y el resultado de su trabajo que lo hace exclusivo para él.

Sin embargo las reglas existentes en el estado de naturaleza no eran suficientes para conservar el orden, ya que podían existir sujetos que llegaran a transgredirlo. De esta prevención surge la necesidad de crear un Estado como una autoridad suprema que se encargue de defender la propiedad de cada uno de sus súbditos.

El soberano propuesto por Locke no tiene un poder absoluto, debe respetar las reglas que existían antes de la creación del Estado. Su tarea se limita a hacer cumplir las normas existentes en el estado de naturaleza, sin poder ir más allá en el ejercicio del poder. Por esta razón propone que en lugar de que una persona fuera la encargada de ejercerlo, éste fuera encomendado a distintos órganos. Así intenta reducir el riesgo de que el soberano se extralimitara en el desempeño de sus funciones. Posteriormente esta idea la retomaría Montesquieu para realizar su teoría de separación de poderes como una balanza de contrapesos para su ejercicio, con independencia en las funciones que realizaran cada uno de los órganos estatales.

Al ser la función del soberano la de conservar las leyes naturales anteriores a la creación del Estado, su papel en la comunidad se transforma en uno funcional, ya sin ser considerado como un sujeto predestinado para el ejercicio del poder. Derivado lo anterior surge la separación entre la política y la iglesia. La designación de los gobernantes se transforma en un asunto de elección privada de cada uno de los ciudadanos.

Con las ideas de Locke empezaron a surgir inconformidades respecto del modo de organización política en Francia. Sin embargo fue con las ideas de Rousseau y Sieyès que esta inconformidad se generalizó, y se movilizó la sociedad para transformar lo que era la organización política hasta entonces.

Para Jean-Jacques Rousseau el hombre en estado de naturaleza era un ser bueno y primitivo con deseo de autoconservación, sin embargo con la aparición de la propiedad privada cambia el contexto del hombre primitivo y se requiere de una nueva regulación para garantizar los derechos adquiridos. Así, a través del contrato social el hombre en estado de naturaleza decide conceder parte de su

poder, ya no destinado a un titular único, sino a la formación de un nuevo cuerpo político en el cual cada uno de los sujetos pertenecientes a él tuviera los mismos derechos y deberes. En este nuevo cuerpo indivisible del cual todos forman parte, cada uno de los ciudadanos renuncia a la libertad correspondiente al estado de naturaleza para adquirir un nuevo tipo de libertad de carácter civil, en el que se comprometen a cumplir con ciertos deberes a cambio de garantizar derechos, de tal forma se restaura su papel como parte activa dentro del gobierno.

Por otro lado, Emmanuel-Joseph Sieyés propone redefinir el concepto de nación en Francia. Anteriormente en este país sólo las clases privilegiadas de la nobleza y el clero tenían potestad en la toma de decisiones, sin embargo Sieyés considera que a estos estados debe de ser sumado uno ignorado históricamente pero de gran peso: el tercer estado compuesto por los burgueses y demás individuos productivos que no formaban parte de ninguna de las dos clases anteriores. Juzga que este estado debe tener el mismo reconocimiento y derechos que los demás estados en la toma de decisiones.

Si bien se admitió la participación de ese tercer estado en la toma de decisiones, al establecerse los Estados Generales tanto la nobleza como el clero se negaron a admitir que en la votación para la toma de decisiones se considerara el número de individuos que los componían, sino que a cada uno de los tres se le otorgara un voto.

Sieyés y el conde de Mirabeau dirigieron la creación de la Asamblea Nacional como respuesta de la negativa del clero y la nobleza. Ante el reto al gobierno, el rey de Francia, Luis XVI tomó medidas para atacarla e intentó limitar el poder del tercer estado, sin embargo como resultado de tales medidas surgieron levantamientos en París, culminando con la toma de la Bastilla, símbolo de las arbitrariedades reales, el 14 de julio de 1789.⁷

Para Sieyés los individuos que componen el pueblo del Estado son los únicos detentadores legítimos de la soberanía. Al ser éste soberano, tiene la libertad de

⁷*Ibidem*, pp. 368 - 369.

organizarse de la manera que considere más conveniente. Debido a la gran población en Francia, el modelo de participación activa para la toma de decisiones usada en Grecia era inviable, por lo que surgió la democracia indirecta, a través de la designación de representantes de la comunidad para que actuaran como asamblea constituyente.

Con las ideas revolucionarias se asentó la base de la definición actual de la ciudadanía en la que el ciudadano se distingue por ser titular de derechos que le permiten participar en el ejercicio del gobierno de manera directa o indirecta. Posteriormente diversos eventos fueron aumentando los derechos asociados con esta categoría a la vez que se amplió el número de individuos pertenecientes a ésta.

2. Nacional

La evolución del concepto de ciudadanía en México se ha desarrollado a partir de la Constitución de Cádiz y distintos ordenamientos surgidos del movimiento independentista, hasta la Constitución de 1917 y sus diversas reformas. Al ser México un país de “reciente” creación, desde sus inicios prevé este estatus o la participación de los individuos en la toma de decisiones, por lo que a partir de los primeros ordenamientos analizo la aparición normas que regulan los requisitos para su adquisición, los derechos y deberes derivados de ella, así como sus causales de suspensión y pérdida. Para una mejor sistematización de los ordenamientos los he dividido por etapas históricas, distinguiendo las características de cada una y dando una breve reseña para una comprensión contextual de los preceptos.

A. Documentos previos a la independencia

[a. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814](#)

Creado por el Congreso de Apatzingán encabezado por Morelos. No tuvo vigencia, sin embargo fue el primer texto constitucional mexicano que dedica un capítulo especial para tratar el tema de estudio.

El artículo quinto establece que la soberanía reside originalmente en el pueblo y se ejerce a través de la representación nacional compuesta por los diputados elegidos por los ciudadanos, sin embargo como se ve a continuación la voz ciudadanía es usada aquí para denominar lo que actualmente se entiende por nacionalidad.

El capítulo tercero de esta Constitución tiene como título “De los ciudadanos”. El artículo 13 determina que los ciudadanos son todas aquellas personas que hayan nacido en América, requisito que fácilmente se puede identificar actualmente con el principio de *ius soli* para la adquisición de nacionalidad. De igual forma el artículo 14 señala que los extranjeros que cumplan con ciertos se reputarán como ciudadanos; expidiéndoseles carta de nacionalidad y gozando de todos los derechos como tales. Esta misma confusión del término ciudadanía con nacionalidad es común en los textos revolucionarios franceses y se puede ver la gran influencia de ellos en las primeras constituciones creadas en México.⁸

b. Constitución Política de la Monarquía Española

También conocida como la Constitución de Cádiz, fue jurada en España el 19 de marzo de 1812 en España, y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, sin embargo debido a la invasión francesa en el país ibérico, dejó de tener de aplicación durante aproximadamente un año.

En esta Constitución se dedica un capítulo a la nacionalidad española (Título I, Capítulo II) y otro a la ciudadanía española (Título II, Capítulo IV). En los respectivos capítulos se señala la forma de adquisición de cada una de estas categorías; siendo necesario para adquirir la ciudadanía española haber obtenido la nacionalidad española previamente.⁹

B. Primeros ordenamientos de México Independiente

c. Acta constitutiva de la federación

⁸Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Las leyes fundamentales de México 1808 – 1998*, México, Porrúa, 1998, p. 38.

⁹El artículo 23 del ordenamiento de estudio regulaba que solamente los ciudadanos podrían obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.

Firmada el día 31 de enero de 1824, sólo reconoce que la soberanía reside en la nación (artículo 3), y establece que el Congreso será elegido por los ciudadanos (artículo 10) pero sin definirlos.

d. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824

Aprobada por la Asamblea Constituyente el 3 de octubre de 1824, firmada el día 4 y publicada al día siguiente. Tuvo vigencia hasta el año de 1835. No hace referencia alguna a la soberanía popular o la ciudadanía, sin embargo en los requisitos para ser presidente o juez de la Suprema Corte regula ser ciudadano mexicano por nacimiento. El artículo nueve prevé el voto activo, dejando al arbitrio de las entidades los requisitos para su ejercicio.¹⁰

C. Constituciones centralistas

a. Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836

Después del despido de Gómez Farías como vicepresidente debido al impulso que dio a los grupos liberales para realizar diversas reformas, éstos perdieron poder gradualmente de manera que el Congreso del año 1835 resultó ser compuesto en gran mayoría por conservadores. Ante la prohibición prevista en la Constitución de 1824 que impedía modificar la forma de gobierno, el Congreso emitió una convocatoria para la formación de un Congreso Constituyente e iniciar la creación de una nueva Constitución.

En ésta ya se hace una distinción clara entre ciudadanía y nacionalidad, otorgando capítulos y regulación adecuada a cada uno de los estatus referidos. En la Primera ley se encuentran las normas relacionadas con la categoría de estudio. Se prevén los requisitos para su adquisición en el artículo 7° los cuales eran los mismos necesarios para la posesión de la nacionalidad, además de tener una renta anual

¹⁰Cfr. Tena Ramírez, Felipe, op.cit., nota 8, p. 169.

mínima de cien pesos, o mediante la obtención de carta especial de ciudadanía del Congreso general.¹¹

En este artículo se presenta un requisito que fue común durante el siglo XIX: la presencia de requisitos censitarios para adquirir el estatus en comento, en este caso la necesidad de percibir determinados ingresos. Posteriormente en el artículo 8° se indican los derechos de participación activa que tienen los ciudadanos (voto activo y pasivo) y en el artículo 9° los deberes que les corresponden (inscribirse en el padrón de su municipalidad, votar y desempeñar los cargos para los que fueren nombrados o electos).¹²

También en esta Constitución se regulan causales de suspensión (en el artículo 10) y pérdida de la ciudadanía (en el artículo 11). El segundo supuesto del artículo relativo a la suspensión hace referencia a la circunstancia que señalaba anteriormente sobre la necesidad de tener determinados recursos para probar la independencia del sujeto para ejercer sus derechos políticos. Igualmente el cuarto supuesto la limita, esta vez debido a la educación del sujeto, al considerar que sin ella no se poseía la capacidad de ejercer sus derechos políticos.¹³

El primer supuesto del artículo 11 enuncia la nacionalidad mexicana como un requisito para adquirir la ciudadanía, al perder la primera se pierde uno de los elementos esenciales para poder adquirir la segunda. Los supuestos tercero, cuarto y quinto se relacionan con las referidas teorías liberales del siglo XIX que requerían de acreditar la independencia y libertad del individuo para tener acceso a una participación política activa. Finalmente el supuesto sexto refiere al deber del mexicano de profesar la fe católica.

[e. Bases Orgánicas de la República Mexicana](#)

¹¹En el artículo primero se describen las formas de obtener la nacionalidad siendo principalmente estas a través del principio de *ius sanguini*, *ius soli* y la naturalización. Hace un fuerte hincapié en la necesidad de residencia para la obtención de la ciudadanía.

¹²Cfr. Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coord.), *Nacionalidad y ciudadanía en el Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 2006, pp. 47-48.

¹³Cfr., *ibídem*. p. 49.

El 6 de enero de 1843 se creó una junta para modificar la Constitución pero se decidió crear una nueva. En su elaboración participaron principalmente centralistas. Tuvo vigencia de poco más de 3 años, perdiéndola por decreto del 22 de agosto de 1846, mediante el cual volvió a entrar en vigencia la Constitución de 1824.

Resalta en esta Constitución el ser la primera en distinguir claramente entre los derechos de los habitantes del territorio nacional, los mexicanos y los ciudadanos. Al igual que anteriores constituciones, se crea un sistema de elecciones indirectas y una asamblea con un número de representantes proporcional al número de habitantes en cada lugar representado.

El título III relativo a los mexicanos y ciudadanos mexicanos contiene los requisitos para adquirir la ciudadanía. Continúan existiendo impedimentos para participar de manera activa en el gobierno a las personas que no poseyeran determinada cantidad de recursos económicos, así como a los analfabetos.¹⁴ También son regulados los derechos (básicamente el reconocimiento del voto pasivo y voto activo) al igual que los deberes de los ciudadanos (que siguen siendo los mismos previstos en los anteriores ordenamientos: votar, inscribirse en el padrón y desempeñar cargos de elección popular).¹⁵

Asimismo se regulan diversas causales para la suspensión y pérdida de tal estatus. También prevé la necesidad de tener una declaratoria judicial para poder dictar su pérdida o suspensión en diversas causales.¹⁶

D. Constituciones de mediados del siglo XIX

[a. Acta Constitutiva y de Reformas de 18 de mayo de 1847](#)

Con la elección de un nuevo Congreso y la restauración de la Constitución de 1824, se decidió que era necesario hacer modificaciones constitucionales. Se creó una comisión especial para llevar a cabo dichas reformas. Ésta concluyó que la

¹⁴ Cfr., *ibídem.*, p. 51.

¹⁵ Cfr., *ídem.*

¹⁶ Cfr. *ibídem.*, pp. 51 y 52.

restauración de la Constitución de 1824 lisa y llana era suficiente para atender a las necesidades sociales, sin embargo Mariano Otero emitió un voto particular en el que propuso un documento titulado “Acta de reformas”. El pleno del Congreso votó en contra de la propuesta de la comisión, sin embargo sometió a votación el documento creado por Otero, el cual fue aprobado y publicado.

Ya que la Constitución de 1824 originalmente no contenía ningún apartado que regulara la ciudadanía o soberanía popular, parte del Acta Constitutiva y de Reformas se encargó de subsanar estos aspectos. En el artículo primero se enuncian los requisitos para obtenerla. Es muy importante resaltar que este artículo representa un gran avance para el otorgamiento universal de esta categoría, ya que reduce las condiciones para su adquisición a solamente tener la nacionalidad mexicana y más de dieciocho años siendo casado o veintiuno de no serlo. El artículo segundo regula los derechos de los ciudadanos, siendo enunciados explícitamente el voto activo, derecho de petición y asociación en materia política.

El artículo tercero enuncia las causas de suspensión de los derechos del ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo en el artículo cuarto se hace referencia a una ley secundaria que los regularía de manera más detallada, así como los procedimientos para decretar las causas de suspensión y pérdida.¹⁷

[c. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857](#)

En el título I sección I se hace referencia los derechos del hombre, al ser una Constitución del tipo *ius naturalista* indica que los derechos son reconocidos, no otorgados (artículo primero). La sección segunda trata de los mexicanos (adquisición, obligaciones y preferencia de éstos sobre los extranjeros), la sección IV regula la ciudadanía. Por su parte el título II sección I enuncia que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo (artículo 39). La redacción de los preceptos relativos a la ciudadanía de esta Constitución es muy similar a la de los

¹⁷Cfr., *ibídem.*, pp. 52 y 53.

artículos originales que componían el texto de la Constitución de 1917 (que estudio más adelante).¹⁸

En el artículo 55 regula la designación de representantes a través de elecciones directas, garantizando el voto secreto. Para llevar a cabo tal objetivo se indica que existiría una ley reglamentaria que normaría los procedimientos de elección.

d. Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 10 de abril de 1856

Suscrito por Maximiliano de Habsburgo. No tuvo vigencia. Fue creado como un documento transitorio en la creación de una constitución definitiva. Su diseño tenía como objeto ser un plan de gobierno más que una constitución propiamente.

Nuevamente se encuentran títulos distintos que contienen las garantías individuales (título XV), nacionalidad mexicana (título XIII) y ciudadanía (título XIV). En este estatuto no se indican los derechos de los ciudadanos, sólo sus deberes, y prevé que una ley secundaria regularía las causales de pérdida y suspensión.¹⁹

E. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917

El primer proyecto presentado por Venustiano Carranza fue aceptado sin oposición en lo relativo a la forma de gobierno y ciudadanía. Los artículos relativos a los derechos sociales fueron el centro de negociación de las corrientes políticas dentro del Congreso Constituyente, de manera tal que los artículos relacionados con el estatus de estudio fueron aprobados tal como fueron propuestos en el proyecto. A continuación presento el texto original de la Constitución de 1917 y posteriormente las reformas hechas cada uno de los artículos contenidos en el título primero, sección IV de la Constitución.

Artículo original

Artículo 34. Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido diez y ocho años, siendo casados, o veintiuno si o lo son; y

¹⁸Cfr., *ibídem.*, pp. 58 y 59.

¹⁹Cfr., *ibídem.*, pp. 60 y 61.

II. Tener un modo honesto de vivir.²⁰

Reformas

Publicada en el Diario Oficial con fecha de 17 de octubre de 1953.- Mediante esta reforma se reconoce a las mujeres el estatus de ciudadanía.²¹

Publicada en el Diario Oficial con fecha de 22 de diciembre de 1969.- A través de esta reforma se reduce la edad para adquirirla a la actual.²²

Artículo original

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 prescriben las leyes; y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.²³

Reformas

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 6 de abril de 1990.- Agrega como requisito para poder asociarse políticamente el que deba realizarse de manera pacífica.²⁴

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 22 de agosto de 1996.- Debido a factores reales de poder que han ejercido coerción sobre los ciudadanos para que de manera colectiva se asociaran o participaran en

²⁰Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p. 836.

²¹*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, sábado 17 de octubre de 1953, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_053_17oct53_ima.pdf.

²²*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, lunes 22 de diciembre de 1969, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_068_22dic69_ima.pdf.

²³Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p. 836.

²⁴*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, viernes 6 de abril de 1990, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf.

actividades políticas, la fracción III de este artículo fue reformada nuevamente para hacer énfasis en que su ejercicio debe ser libre e individual.²⁵

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 9 de agosto de 2012.-

Fueron realizadas importantes reformas en este artículo para la incorporación de nuevos derechos políticos. Trato más detenidamente estos derechos en los siguientes capítulos, sin embargo es conveniente señalar que se adicionan la existencia de candidaturas independientes (fracción II), el derecho de ser designado para el ejercicio de cargos públicos (fracción VI), la iniciativa de leyes ciudadana (fracción VII) y las consultas populares (fracción VIII).²⁶

A lo anterior es necesario agregar que la última reforma a este artículo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 por la que sustituye en el texto al Instituto Federal Electoral por el nuevo Instituto Nacional Electoral.

Artículo original

Artículo 36. Son obligaciones de ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, la industria, la profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes.
- II. Alistarse en la Guardia Nacional.
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación y de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.²⁷

Reformas

²⁵Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, jueves 22 de agosto de 1996, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf.

²⁶Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, jueves 9 de agosto de 2012, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf.

²⁷Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, pp. 836- 837.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 6 de abril de 1990.-
Se incluye al Registro Nacional de Ciudadanos. Este Registro está regulado por la Ley General de Población y su reglamento.²⁸

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 22 de agosto de 1996.- Esta reforma modifica solamente el final del párrafo para adaptarlo a las reformas en materia electoral.²⁹

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 9 de agosto de 2012.-
La reforma de este artículo nuevamente se da en la fracción III, para adecuarla a la reforma al artículo 35 en lo relativo a las consultas populares.³⁰

Artículo original

Artículo 37. La calidad de ciudadano mexicano se pierde:

- I. Por naturalización en país extranjero, y
- II. Por servir oficialmente al Gobierno de otro país, o admitir de él condecoraciones, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos y humanitarios que pueden aceptarse libremente.³¹

Reformas

Publicada en el Diario Oficial con fecha de 18 de enero de 1934.- Éste es uno de los artículos que más modificaciones ha tenido de los estudiados. A través de esta reforma se adicionan causales de pérdida de la nacionalidad mexicana, como adquirir otra nacionalidad, aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a otro país, residir durante cinco años en el extranjero de manera continua siendo mexicano por naturalización, o por hacerse pasar en algún instrumento público como extranjero.

²⁸*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, viernes 6 de abril de 1990, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf.

²⁹*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, jueves 22 de agosto de 1996, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf.

³⁰*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, jueves 9 de agosto de 2012, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf.

³¹Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p. 837.

Del mismo modo se incorporó el aceptar o usar títulos nobiliarios que no impliquen sumisión a otro país como supuesto para la pérdida de la ciudadanía mexicana. Cabe señalar que varias de las causales de anteriores son coincidentes con otras de pérdida de nacionalidad, lo cual creo se trata de una reiteración innecesaria, ya que la primera es requisito indispensable para la adquisición de la segunda.³²

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 20 de marzo de 1997.- Esta reforma establece que no se podrá privar de la nacionalidad a ningún mexicano por nacimiento. Sin embargo sí contempla causales de pérdida de ésta para los mexicanos naturalizados. Me gustaría hacer una breve crítica a la fracción II del inciso B) de este artículo. Considero ilógico que se pueda perder la nacionalidad mexicana por el simple hecho de residir cinco años en el extranjero. El vínculo surgido de ella debería de ser considerado como una relación más allá del domicilio, aunado a que una persona nacionalizada mexicana puede tener variadas razones por las que tener que regresar a residir en su país de nacimiento. Por lo tanto creo que esta fracción II del inciso B) debería de ser reconsiderada.³³

Publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 30 de septiembre de 2013.- Mediante la más reciente reforma se modificaron diversas fracciones del inciso C) del presente artículo de estudio, de manera que el Congreso de la Unión dejó de tener la facultad de otorgar permisos para aceptar condecoraciones extranjeras y prestar servicios o funciones oficiales a un gobierno extranjero, transfiriendo ésta al presidente. Opino que lo anterior resulta conveniente ya que la facultad de otorgar permisos para la aceptación de diversas funciones con el extranjero posee principalmente carácter administrativo, por lo que es mejor que éstas recaigan sobre un órgano como el Ejecutivo Federal.

Asimismo considero adecuado que el último párrafo del inciso C), relativo a la reglamentación sobre las causas de la pérdida de la nacionalidad mexicana, haya

³²*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, jueves 18 de enero de 1934, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_016_18ene34_ima.pdf.

³³*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, jueves 20 de marzo de 1997, consultado el 1 de agosto de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_137_20mar97_ima.pdf.

sido derogado ya que no tenía aplicación práctica alguna al no existir las leyes a las que refería. Por el contrario estoy en desacuerdo con la reforma a la fracción III que permite al Presidente de la República, senadores y diputados del Congreso de la Unión aceptar condecoraciones extranjeras sin límite alguno. No encuentro cuál es la motivación para que se haga una distinción a los funcionarios mencionados anteriormente del resto de los ciudadanos para la admisión de tales distinciones.³⁴

Artículo original

Art. 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señalare;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal o alternativa de pecuniaria o corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión
- III. Durante la extinción de una pena corporal
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevenga las leyes
- V. Por estar profundo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión

La ley fijará los casos en que se pierden o suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.³⁵

Cabe señalar que este artículo no ha sufrido reforma alguna.

II. CONCEPTO

Inicio este análisis con una clasificación del concepto de estudio conforme varios criterios, tales como el origen del sujeto, la amplitud de los derechos que este estatus confiere, entre otros que menciono adelante. Asimismo estudio algunas de sus definiciones en el ámbito internacional, y posteriormente cito otras en el ámbito nacional.

³⁴*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, lunes 30 de septiembre de 2013, consultado el 2 de octubre de 2013, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_210_30sep13.pdf.

³⁵Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 8, p. 837.

Es un error frecuente confundir la nacionalidad y la ciudadanía, ya que están relacionadas e incluso tienen una evolución histórica conjunta. Debido a esto creo necesario un apartado dedicado a diferenciarlas, para establecer con precisión el estatus en comento. Igualmente en diversos países, derivado de la distinción de los conceptos señalados al inicio del párrafo, particularmente de los derechos inherentes a cada una de estas categorías, se han creado distintos grados de ciudadanía, tanto a un nivel interno como externo.

1. Clasificación

Antonio Enrique Pérez analiza diversas clasificaciones de definiciones de ciudadanía conforme distintos criterios. Conocerlos es importante debido a que el estatus estudiado en el presente capítulo ha llegado a abarcar variadas acepciones. Además el saber las clasificaciones de los significados que le han sido conferidos, lo considero útil para poder delimitar el sentido que la Constitución le otorga.

A. Conforme el origen del estatus de ciudadano

Natural: considera a la ciudadanía como algo innato en la naturaleza humana al pertenecer a una comunidad, que debe de ser reconocido por los ordenamientos jurídicos estatales.

Político: desde este sentido la ciudadanía surge como resultado del pacto de los diversos individuos para la creación del Estado. La considera como una creación artificial de ellos. Desde este sentido las personas son libres de determinar su ciudadanía.

B. Conforme la amplitud de derechos que confiere el estatus de ciudadano

Global: esta perspectiva ha sido muy usada desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI. En este sentido de lo que se entiende por ciudadanía se comprenden derechos de carácter económico, social y cultural. No se limita a la participación del individuo en las cuestiones políticas, sino abarca todas las esferas de relación del Estado con él.

Local: este sentido la ciudadanía sólo comprende aquel ámbito de participación política de los individuos, circunscribiéndola a la posibilidad del ejercicio de los derechos políticos electorales de los individuos.

C. Conforme a la pertenencia del ciudadano a un Estado

Universal: desde mi punto de vista este es uno de los sentidos más utópicos de los conferidos a la ciudadanía. Se le entiende como la facultad que posee cada individuo de pertenecer a un orden mundial en el que los derechos de los ciudadanos sean reconocidos independientemente del Estado al que pertenezcan. Tiene gran vinculación con el sentido global.

Particular: es el sentido más usado en los ordenamientos estatales. Mediante éste se relaciona al individuo con la pertenencia a un Estado en particular, ya sea mediante una relación de afectación o por la nacionalidad.

D. Conforme el número de ciudadanía que puede adquirir un sujeto

Unilateral: considera a la ciudadanía como un vínculo único entre el Estado que la otorga y el sujeto que la adquiere. Ha sido el más usado históricamente.

Multilateral: este sentido ha tomado fuerza como consecuencia de la creación de uniones supranacionales y el resurgimiento de la identificación de pertenencia a comunidades regionales. A través de éste, el vínculo de la ciudadanía ya no es unilateral sino se encuentran diversos grados y uniones entre el individuo y los distintos ámbitos de pertenencia que tenga con las comunidades con las que él tenga relación.

2. Definiciones en el ámbito internacional

Una vez estudiados los fundamentos históricos de la aparición de la ciudadanía y las diversas acepciones que ésta tiene, paso a analizar algunas de las más importantes definiciones que se han hecho de lo que es este estatus.

A. Denis Diderot y Jean Le Rond d'Alambert

En su famoso texto de la *Enciclopedia* estos dos autores dan una de las primeras definiciones modernas de lo que es la ciudadanía. Se concibe al ciudadano de la

siguiente manera: “es el miembro de una sociedad libre compuesta de muchas familias, que participan de esa sociedad”.³⁶ Asimismo presentan diversas características que debe cumplir el ordenamiento estatal para que ésta se pueda originar:

1. Para que exista y se ejerzan plenamente los derechos que conlleva es necesario que el ordenamiento estatal garantice libertades mínimas a los individuos, así como un orden democrático que permita la participación de éstos.
2. No puede ser impuesta a los sujetos. Al ser el Estado formado por un consenso de voluntad entre ellos, el adquirir el estatus de ciudadanía depende directamente de la intención del individuo de pertenecer a esta organización política. De tal manera se reconoce que éste puede ser adquirido por personas originalmente ajenas al Estado, que decidan desprenderse de la relación con su país de origen e integrarse a este nuevo orden estatal.

B. Emanuel Kant

Considera que la ciudadanía debe abordarse desde una faceta plenamente jurídica. Para que esta sea funcional la fundamenta en los siguientes principios:

- I. La libertad de cada miembro de la sociedad, como hombre.
- II. La igualdad de él mismo frente a cualquier otro, como súbdito.
- III. La independencia de cada miembro de la comunidad como ciudadano.³⁷

Estos principios para Kant son requisitos preexistentes para la creación no sólo de la ciudadanía, sino para un Estado de Derecho. El primero se refiere a las garantías de libertad que posee cualquier individuo, inherentes al ser humano. El segundo consiste en la situación de igualdad, también contemplada como parte de los derechos de las personas frente a los demás miembros de la sociedad. Este principio sirve para fortalecer el ejercicio de los derechos de libertad. Finalmente el tercer requisito consiste en la independencia. Ésta no pertenece a todos los

³⁶ Citado por Pérez Luño, Antonio Enrique en *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 2004, p. 27.

³⁷ *Ibidem.*, p.28

miembros del Estado, sino sólo a aquellos que posean las características necesarias para acreditar que su voluntad no pueda ser coaccionada o sometida por otro. Eso implica que se debe requerir cierto monto de ingresos para permitirles participar de manera activa en el gobierno, además de descartar del ejercicio de los derechos políticos a los individuos que ejercieran oficios que los subordinaran a otros, tales como el ser sirviente doméstico.

C. George Jellinek

Distingue dos sentidos distintos, coincidentes con la ciudadanía pasiva y activa en Roma. Jellinek la concibe desde un sentido genérico y uno estricto. Conforme al primero está compuesta por todos aquellos derechos públicos subjetivos de los que es titular el individuo en un Estado determinado. Por el contrario en un sentido estricto comprende solamente a aquellos individuos que gozan de los derechos de participación política.³⁸

D. Thomas H. Marshall

Este autor considera que el concepto de ciudadanía debe ser ampliado. Pugna por que incluya no solamente los derechos políticos, sino todos los derechos que el individuo puede adquirir a través de su relación con la comunidad, tales como los de carácter económico o social.

La definición de Marshall es principalmente de carácter sociológico. Divide a la ciudadanía en tres elementos. El primero es el elemento civil que está compuesto por los derechos que garantizan la libertad individual. El elemento político se refiere a los derechos que le permiten al individuo el participar en el ejercicio del poder político. Finalmente el tercer elemento es el social que se refiere a un mínimo de condiciones de bienestar para garantizar una calidad de vida digna de los sujetos.³⁹

De diversas teorías como las anteriores se ha llegado a considerar a la ciudadanía cada vez más desde un punto de vista genérico. Sin embargo se encontraron en

³⁸Cfr. *Ibidem.*, p. 30.

³⁹Cfr. *Ibidem.*, p. 31 y 32.

dificultades cuando el Estado social de Derecho, ampliamente aplicado a mediados del siglo pasado, sufrió una crisis al no poder lograr cumplir con las exigencias sociales. Esta situación desencadenó una falta de legitimidad de tales sistemas.

3. *Definición en el ámbito nacional*

El concepto que emplea el orden jurídico mexicano para el vocablo ciudadanía coincide en mayor medida con aquella propuesta por Jellinek en sentido estricto. La Constitución prevé que sólo un limitado grupo de los nacionales tienen la posibilidad de ejercer los derechos políticos que les permitan participar en los asuntos públicos de Estado. Los requisitos para adquirir tal estatus están señalados en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que enuncio con detenimiento más adelante.

La etimología de la palabra ciudadanía se encuentra en el término en el latín *civitas*, *artis*, que servía para hacer referencia al derecho común que regía a la ciudad.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española define a la ciudadanía y al ciudadano de las siguientes maneras:

Ciudadanía.

1. f. Cualidad y derecho de ciudadano
2. f. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación.
3. f. Comportamiento propio de un buen ciudadano.

Ciudadano, na.

1. adj. Natural o vecino de una ciudad.
2. adj. Perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos.
3. m. Habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujetos de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. [...].⁴⁰

Asimismo el *Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse*, la define como “la calidad de la persona que dispone en una comunidad política dada, del conjunto

⁴⁰*Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, consultado el 1 de junio de 2013, <http://lema.rae.es/drae/?val=ciudadan%C3%Ada>.

de derechos cívicos.” En el mismo tenor define al ciudadano como la “persona que posee, en el estado donde se halla, derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al sufragio”.⁴¹ Para Enrique Quiroz Acosta la primera es “el efecto que el nacional mexicano alcanza con la mayoría de edad, y cuando se tiene un modo honesto de vivir”.⁴² Asimismo Ignacio Burgoa Orihuela explica que “[...] se podría definir la ciudadanía diciendo que es la *calidad jurídico- política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado*”.⁴³

Por su parte Raúl González Schmal considera que el ciudadano debe ejercitar sus derechos políticos cumpliendo con sus correlativos deberes, para ser un factor clave en la democracia. Estima como una parte importante de la ciudadanía la vigilancia en el desempeño de las autoridades estatales, relativo a la protección de las libertades y el respeto al orden jurídico.⁴⁴

Ignacio Burgoa Orihuela explica que este estatus, al otorgar derechos a un conjunto determinado de personas busca una finalidad política, consistente en que éstos participen en el gobierno de maneras diversas, dependiendo del orden constitucional y legal, de la federación y las entidades federativas. Así, dentro de la definición de ciudadanía se introducen diversos derechos y deberes para cumplir con su objetivo.⁴⁵

Para Enrique Quiroz Acosta dentro de la categoría de estudio se encuentran dos elementos: uno compuesto por el desarrollo físico del individuo que se obtiene con el simple transcurso del tiempo, y un segundo elemento integrado por aspectos éticos que componen el requisito de tener un modo honesto de vivir.

Sostiene que el ser incluido dentro de la ciudadanía confiere una capacidad de ejercicio en materia política. Ésta no debe confundirse con aquella del tipo civil, ya que trata sobre derechos y deberes encaminados exclusivamente al ámbito

⁴¹*Diccionario Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, 2003, p.171.

⁴²Quiroz Acosta, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional. Segundo curso*. Editorial Porrúa, México, 2002,p. 60.

⁴³ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 147.

⁴⁴ González Schmal, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Limusa S.A. de C.V., 2003, p. 187.

⁴⁵Cfr. *Ibidem.*, p. 147.

político. En esta relación el ejercicio de la ciudadanía no se reduce a la voluntad del individuo para realizarla, sino que implica derechos y deberes políticos que se deben de cumplir por un interés de orden público.⁴⁶

Por otro, lado Ignacio Burgoa Orihuela estima que la ciudadanía implica el “cuerpo político” del Estado. Así a través del grupo de individuos designados para ser sus titulares se ejerce la soberanía para que se lleve a cabo la autodeterminación del Estado.⁴⁷

En los derechos conferidos con el otorgamiento del estatus de estudio descansa la legitimación del poder estatal. A través de los anteriores se da aplicación a los principios democráticos relacionados con la soberanía popular, que en el caso de la legislación mexicana se encuentra reconocida por el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴⁸

Con fundamento en lo anteriormente explicado puedo decir que el concepto nacional de ciudadanía empleado en la doctrina y legislación mexicana tiene las siguientes características:

- Es político ya que surge del pacto que se hace entre las diferentes entidades federativas, contemplado en el artículo 39 constitucional anteriormente referido.
- Es limitado al implicar la obtención de derechos de carácter principalmente político.
- Es particular debido a que su obtención está sujeta de manera limitada a los nacionales mexicanos.
- Y es multilateral al contemplar la existencia de diversas ciudadanía internacionales en cada uno de los estados.

Por lo anterior concluiría que el ciudadano es aquella persona que posee los requisitos señalados por el ordenamiento estatal para adquirir la capacidad de

⁴⁶Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, p. 60.

⁴⁷Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 43, p. 148.

⁴⁸Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, p. 62

ejercicio en asuntos políticos, y que a través del cumplimiento de deberes y derechos en esta materia, otorgue legitimidad al gobierno del Estado.

Para concluir esta exposición voy a referirme a una idea presentada por Ignacio Burgoa Orihuela. Si bien la legislación establece los requisitos para adquirir la titularidad de la ciudadanía, la simple mención de éstos en el ordenamiento no basta para su ejercicio pleno. Es necesario para la creación de una realidad política coincidente a las leyes, que exista una educación cívica que desarrolle la conciencia de la importancia del papel de su desempeño adecuado, así como la necesidad de la actuación propicia de los gobernantes en sus funciones.⁴⁹

4. Nacionalidad y ciudadanía

Actualmente han surgido teorías que consideran que la nacionalidad y la ciudadanía no están vinculadas de manera indispensable, derivadas de la necesidad de diversos países de asimilar a población migrante en la organización estatal. De esta manera se le ha empezado a dar un mayor peso al factor de afectación del ordenamiento estatal al individuo. Sin embargo estos dos conceptos siguen dependiendo el uno del otro en gran mayoría de los ordenamientos estatales actualmente, incluida la legislación mexicana.

Con la Revolución Francesa se retoma el término de ciudadanía al vincularla con el ejercicio de la soberanía popular. Esta circunstancia hace visible la relación entre sus distintos grados: la pasiva y la activa. Con las revoluciones del siglo XVIII su sentido pasivo adquiere un nuevo matiz, al incluir derechos fundamentales, inviolables por el Estado. Por lo tanto, de los dos grados anteriores es de dónde evolucionaría lo que actualmente se conoce como nacionalidad (ciudadanía pasiva) y ciudadanía en sentido estricto (ciudadanía activa).

La distinción de su doble aspecto da lugar a distinguir el núcleo que compone la base de esta categoría, esto es, la actuación como miembro soberano de la nación y elemento fundamental del Estado a través de la participación en el poder político, ya sea de manera directa o indirecta. Posteriormente con la evolución

⁴⁹Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 43, p. 151.

democrática de los ordenamientos se amplía el número de sujetos que accedieron su ejercicio.

La ciudadanía también adquiere una función de legitimación del Estado, estrechando su relación con la nacionalidad. Por lo que en muchos casos (tal como se presenta en nuestra Constitución) se la ha considerado como un estatus dependiente del segundo, vista la primera un círculo concéntrico dentro de un círculo más amplio.

La nacionalidad nace derivada del concepto de la ciudadanía como pertenencia y participación en un orden político, sin embargo con el paso de tiempo estos conceptos evolucionaron y se fueron diferenciando. Así, llega a abarcar su actual ámbito de “vínculo jurídico entre los individuos y una concreta colectividad humana o nación”.⁵⁰ Diversamente la segunda se desarrolló dirigida a todas las maneras en que el individuo puede participar en los asuntos jurídico-políticos del país, por lo que si bien la relación de pertenencia a la nación o al Estado sigue siendo trascendente para la construcción de la ciudadanía, algunos países ya no la consideran definitoria, al menos para la participación política en un ámbito local.

A pesar de lo mencionado anteriormente ya que la ciudadanía es una forma de legitimación del ejercicio del poder y de la soberanía concedida al pueblo, es difícil el pensar en una participación plena en los asuntos públicos sin anteriormente ser miembro de esta nación. Aunque ciertas personas que no ostenten ese estatus del Estado donde residan pueden ejercer determinados derechos políticos, si la Constitución del país así lo permite y cumplan con determinados criterios que el ordenamiento respectivo les señale.

De tal manera, la forma de concebir nacionalidad en las regulaciones va a determinar en fuerte grado a los sujetos que serán considerados ciudadanos. Una nacionalidad en sentido subjetivo está compuesta por todas aquellas personas que de manera voluntaria hayan decidido integrarse a la comunidad política-

⁵⁰Costa, Pietro, *Op. Cit.*, nota 1, p. 73.

jurídica. Tiene su origen en la Revolución Francesa. Por el contrario, en sentido objetivo, identifica la pertenencia de los sujetos a factores de identidad entre ellos, como los culturales y de carácter étnico. Esta concepción está más ligada con la creación del Estado alemán.

El sentido subjetivo de nacionalidad se presta para diferenciar (en mayor o menor grado dependiendo del ordenamiento) a ésta de la ciudadanía, permitiendo la participación de personas no nacionales pero si vinculadas con el Estado. Por el contrario el sentido objetivo la vincula de manera muy estrecha con la nacionalidad, debido a que considera fundamentales los factores de identidad nacional y cultural que difícilmente permitirían acceso a derechos políticos sin antes estar incluidos en la nación. La Constitución mexicana contiene un criterio totalmente objetivista para su otorgamiento, ya que prescribe como un requisito *sine qua non* el tener la nacionalidad para acceder a la categoría de estudio.

5. Pluralidad de ciudadanía

Originalmente la ciudadanía había sido considerada como una relación entre el individuo y la nación a la que éste pertenece, principalmente debido a la vinculación con la nacionalidad que he señalado anteriormente. Con la separación de estos conceptos y el surgimiento de la forma de Estado federal aparecieron diversos matices en la participación política de un individuo en el Estado, de tal manera que desde finales del siglo XIX se ha presentado un nuevo escenario, consistente en la presencia de más de una ciudadanía reconocida jurisdiccionalmente a un solo individuo.

El adquirir más de un estatus de este tipo implica asimismo la titularidad de diversos derechos otorgados con ellas. El mayor o menor grado en que estos sean concedidos a los individuos depende de los criterios previstos en los ordenamientos jurídicos que regulen las ciudadanía que posea el individuo. Su multiplicidad se ha presentado de dos maneras: la adquisición de varias dentro del mismo Estado (infraestatal) o diversas externas al Estado (supraestatal).

La múltiple ciudadanía dentro de un mismo Estado o *ad intra* se origina cuando en un Estado conviven diversas ciudadanía de ámbito espacial interno. Las ciudadanía internas son compatibles con la nacional debido a que tratan diversos ámbitos espaciales, concéntricos con ésta última. Así se puede presentar por ejemplo que un ciudadano de la entidad federativa de Guerrero sea al mismo tiempo ciudadano mexicano.

Dentro de este tipo de ciudadanía múltiple pueden acaecer diversos problemas de concordancia. En primer lugar las ciudadanía contempladas en los diversos órdenes internos no pueden contener preceptos contrarios a los nacionales. Esto debido a que la Constitución nacional refleja la soberanía popular que conforma al Estado, mientras que la autonomía de las diversas regiones o estados es sólo una fracción de ésta, que no puede ir en contra del todo.

Las discordancias entre los ordenamientos pueden ser de inclusión o de exclusión. Los conflictos de exclusión se producen cuando los ordenamientos locales niegan la ciudadanía a individuos que la Constitución federal admite como tales por condiciones discriminatorias contrarias a la ley referida. Un conflicto de concordancia de inclusión se presenta cuando la ciudadanía local es otorgada a individuos que no presentan las características necesarias para ser ciudadanos nacionales.

Otro problema de distorsión de la ciudadanía interna se presenta cuando un sujeto adquiere más de una ciudadanía local del mismo ámbito espacial. Un sujeto no puede estar subordinado a dos categorías de un mismo orden debido a que puede ocasionar una doble representación en distintos órganos. De ser así se presentaría una ficción en la que determinadas personas estarían sobrerrepresentadas.

La ciudadanía *ad extra* o pluralidad de ciudadanía externas se da cuando un individuo adquiere diversas ciudadanía nacionales o una ciudadanía nacional y otra supranacional. Esta situación se presenta principalmente en circunstancias donde existe doble nacionalidad y el principal criterio de adquisición de la

ciudadanía en los Estados a los que pertenece es objetivo. Al contrario de la multiplicidad *ad intra*, la múltiple ciudadanía externa es más complicada de justificar, ya que se presta a circunstancias en las cuales un individuo puede tener conflictos de intereses.

Como respuesta a ello, diversos ordenamientos plantean que los derechos conferidos por la adquisición de la ciudadanía, sean suspendidos mientras sus titulares residan en otro Estado en el que también gocen derechos de este tipo. De tal manera este estatus no se pierde pero si se limita, resolviendo el problema del conflicto de intereses.

Cuestión diversa ocurre con la coincidencia de ciudadanía nacional y supranacional. Las últimas son el resultado de la unión de diversos Estados para formar un organismo supranacional que los incluya. Si bien existen múltiples uniones entre países en materia económica, muy pocas veces se da ésta en materia política. El mejor ejemplo de una ciudadanía supranacional lo presenta la Unión Europea.

En el caso de México, al ser una república federal existen diversas ciudadanía internas contempladas en las constituciones estatales de las entidades federativas. Relativo al caso de ciudadanía supranacionales México no posee ninguna unión en materia política por la que se pudiera adquirir una de tipo supranacional, sin embargo la Constitución prevé el caso de que una persona pueda tener más de una nacionalidad, lo que abre la posibilidad de que un mexicano en tal circunstancia pudiera poseer la ciudadanía en ambos Estados.

III. ADQUISICIÓN

Los criterios para la adquisición de la ciudadanía corresponden a aquellas cualidades necesarias requeridas por los Estados para que el individuo pueda ser integrado a la comunidad política. Son las condiciones que hacen al sujeto estar en la situación jurídica para participar de la organización del Estado.

Desde las primeras concepciones de ciudadanía a la época moderna se han reducido gradualmente los requisitos para su adquisición. Con la aparición del Estado liberal se garantizaron los derechos de libertad, y consecuentemente garantías de igualdad respecto al ejercicio de derechos civiles. Sin embargo para lograr el reconocimiento de los derechos políticos como derechos universales se requirieron diversas luchas sociales, principalmente en el siglo XX. El artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé los requisitos para adquirirla:

Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.⁵¹

Enunciados los requerimientos exigidos constitucionalmente, procedo al estudio de cada una de éstos para explicar con mayor amplitud quienes son los sujetos que pueden ser ciudadanos.

1. Ser mexicano

Con las ideas del pacto social desarrolladas en el siglo XVIII la nacionalidad se convierte en un factor determinante para su adquisición. A partir del siglo XIX esta circunstancia aparece de manera constante en la mayoría de los textos constitucionales.

Como he referido anteriormente, en las constituciones donde se conceda un mayor peso al elemento objetivo de la población (entendiendo por éste la unión como pueblo basada en una identidad cultural) la nacionalidad poseerá una mayor trascendencia para el otorgamiento de la ciudadanía. Asimismo adquiere relevancia a partir del hecho de que son los nacionales quienes se ven afectados de manera directa por el ejercicio del poder público del Estado al que pertenecen.

⁵¹*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Página de la Cámara de Diputados, consultado el día 13 de octubre de 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyeqsBiblio/pdf/1.pdf>.

Para su adquisición la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enuncia los siguientes requisitos:

Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.⁵²

El artículo citado divide la adquisición de la nacionalidad mexicana en dos géneros: por nacimiento y por naturalización. Dentro de las formas para adquirirla se prevén los supuestos en los que se otorga por nacimiento a aquellas personas nacidas en el territorio nacional, o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (principio de *ius soli*) y aquellos que hayan nacido en el extranjero de padre y/o madre mexicana, ya sea por naturalización o por nacimiento (principio de *ius sanguini*).

Para su adquisición por naturalización es necesario seguir el procedimiento regulado por la Ley de Nacionalidad. Considero que la distinción que hace el artículo citado entre las fracciones I y II del inciso B es innecesaria, ya que independientemente de que un aspirante esté casado con un mexicano, debe de

⁵²*Idem.*

obtener la carta de naturalización de la Secretaría de Relaciones Exteriores siguiendo un mismo procedimiento. Éste se establece en el artículo 19 de la ley referida que transcribo a continuación:

Artículo 19.- El extranjero que pretenda naturalizarse mexicano deberá:

I. Presentar solicitud a la Secretaría en la que manifieste su voluntad de adquirir la nacionalidad mexicana;

II. Formular las renunciaciones y protesta a que se refiere el artículo 17 de este ordenamiento; La Secretaría no podrá exigir que se formulen tales renunciaciones y protestas sino hasta que se haya tomado la decisión de otorgar la nacionalidad al solicitante. La carta de naturalización se otorgará una vez que se compruebe que éstas se han verificado.

III. Probar que sabe hablar español, conoce la historia del país y está integrado a la cultura nacional; y

IV. Acreditar que ha residido en territorio nacional por el plazo que corresponda conforme al artículo 20 de esta Ley.

Para el correcto cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo, se estará a lo dispuesto en el reglamento de esta Ley.⁵³

El artículo 20 a su vez establece los plazos de residencia que deben de cumplir los sujetos para pretender adquirir la ciudadanía mexicana. Por regla general se consideran cinco años anteriores a la fecha de la solicitud, sin embargo este plazo varía a dos años cuando sean descendientes de mexicanos, tengan hijos mexicanos, provengan de un país iberoamericano o que a juicio de la Secretaría de Relaciones Exteriores hayan prestado servicios en beneficio de México. Asimismo al estar casado con un mexicano se debe de acreditar una residencia de al menos dos años (salvo que se radique en el extranjero por comisión del gobierno).

Es importante hacer la distinción entre mexicanos por naturalización de los mexicanos por nacimiento, ya que los primeros tienen ciertos impedimentos en el ejercicio de determinados derechos, incluidos los derechos políticos. Estas limitaciones también afectan a aquellos ciudadanos que posean más de una

⁵³*Ley de Nacionalidad*, Página de la Cámara de Diputados, consultado el día 29 de agosto de 2013, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf>.

nacionalidad. El artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enuncia algunas:

Artículo 32. [...]

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.⁵⁴

Así, el artículo anterior limita el ejercicio del derecho de ejercer diversos cargos y funciones tales como ser diputado (artículo 55), senador (artículo 58), presidente de la República (artículo 82), ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 95) o magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), a los ciudadanos que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización y aquellos que posean una adicional a la mexicana.

Opino que la distinción de derechos entre mexicanos por naturalización y por nacimiento es discriminatoria a los primeros. No considero que el simple hecho de ser mexicano por naturalización implique una circunstancia que pueda presumir algún inconveniente en el desempeño de funciones públicas. Sería necesario probar la existencia de un conflicto de intereses para limitar la capacidad de

⁵⁴ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el día 24 de febrero de 2014.

ejercicio en materia política a un ciudadano en alguna de las circunstancias previstas, no simplemente limitar la capacidad de ejercer funciones públicas de forma general.

2. Haber cumplido 18 años

Este requisito se adquiere de manera natural con el paso del tiempo. Ya he señalado que el texto original de la Constitución Política hacía referencia a los 18 años siendo casado y 21 años de no serlo como la edad necesaria para obtener este estatus. Sin embargo, los movimientos estudiantiles y la apertura política del gobierno provocaron la edad fuera reducida a los 18 años, como actualmente se establece.

3. Modo honesto de vivir

Para definir qué se entiende por un modo honesto de vivir hago uso de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La tesis de jurisprudencia 18/2001 del citado Tribunal presenta una definición de lo que se debe de entender por este término, aunado a los elementos objetivos y subjetivos que lo componen:

MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.- El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica.[...] En ese orden de ideas, la locución un modo honesto de vivir, se refiere al comportamiento

adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano.⁵⁵

Del mismo modo la tesis de jurisprudencia 17/2001 considera como una presunción *iuris tantum* el modo honesto de vivir. En consecuencia este requisito se tiene por cumplido salvo que se demuestre lo contrario.⁵⁶

IV. DERECHOS Y DEBERES

En esta sección de capítulo menciono algunos los derechos de los ciudadanos, sin hacer demasiado hincapié en ellos, ya que en su mayoría son tema del siguiente capítulo, pero dando una breve explicación de aquellos no políticos contemplados por la Constitución. Asimismo enlisto y analizo los deberes previstos constitucionalmente y regulados por la legislación.

1. Derechos

Benito Alaez Corral señala que los derechos que abarca la titularidad de la ciudadanía consisten principalmente en aquellos mecanismos que tiene el sistema político para asegurar la participación del individuo en las decisiones del Estado. Es tal la importancia de éstos que deben de estar garantizados a través de la legislación, y de manera particular en la Constitución para legitimar el sistema. En México los derechos de la ciudadanía y la calidad de nacional son inseparables. Garantizan la legitimidad del gobierno del Estado. A través de su ejercicio se permite la participación de los individuos que cumplan con las características que señala la Constitución en la organización del gobierno a través de la elección de representantes.⁵⁷

⁵⁵ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación*, Suplemento 5, año 2002, pp. 22 y 23. Subrayado realizado por la autora.

⁵⁶ *Cfr. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación*, Suplemento 5, año 2002, pp. 21 y 22.

⁵⁷ *Cfr. Alaez Corral, Benito, op. cit., nota 3, pp. 242- 248.*

Los derechos de los ciudadanos están contemplados constitucionalmente en el artículo 35, mismo que ya he citado en la evolución histórica nacional. La gran mayoría de estas fracciones hacen referencia a los derechos de carácter político tales como el voto activo (fracción I), el voto pasivo (fracción II), el derecho de asociación y afiliación en materia política (fracción III), el derecho de petición en materia política (fracción V), el derecho de nombramiento o designación para el ejercicio de funciones públicas (fracción VI), las iniciativas populares (fracción VII) y las consultas populares (fracción VIII).

Estas fracciones son el tema de estudio en el siguiente capítulo relativo a los derechos político-electorales de los ciudadanos. Por lo anterior en esta sección analizaré someramente la fracción IV del artículo referido.

A. Fracciones

IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;

Mientras Enrique Quiroz Acosta equipara el derecho contenido en esta fracción con los regulados por las fracciones I y II de éste artículo al considerar la defensa del Estado como un deber y un honor⁵⁸, Ignacio Burgoa Orihuela afirma que esta fracción indica un deber, no se trata de un derecho.⁵⁹ Asimismo señala que es una repetición innecesaria del precepto contenido en el artículo 31 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula el alistarse y servir en la Guardia Nacional como un deber del ciudadano, haciendo innecesaria su repetición.

2. Deberes

Para ciertos doctrinarios el ejercicio de determinados derechos (tales como el voto activo y el desempeño de cargos de representación popular) entrañan a la vez un deber dentro de su ejercicio, derivado de que la importancia de su objeto es tal que su cumplimiento se transforma en un asunto de interés público. Se convierten

⁵⁸Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, pp. 65 y 68.

⁵⁹Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 43, p. 154.

en derechos de ejercicio obligatorio. Enrique Quiroz Acosta los define de la siguiente manera: “[...] atribuciones del ciudadano correspondientes a las prerrogativas que le pertenecen, con la finalidad de que sean ejercidas necesariamente porque así lo exige el interés público”.⁶⁰ El artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que cito a continuación contiene los principales deberes de los ciudadanos.

A. Fracciones

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes

Esta fracción contempla deberes de distinto carácter. En primer lugar se encuentra la inscripción en el catastro de la municipalidad. En ésta se fundamentan las obligaciones fiscales de proporcionar datos para la comprobación de los créditos fiscales. No es exclusiva de los ciudadanos, incluso ni siquiera de los mexicanos, sino de cualquier habitante del territorio nacional. Asimismo el deber de manifestar la propiedad que se tenga constituye la base para la creación de los Registros Públicos de la Propiedad Privada y del Comercio. Lo anterior tampoco es sólo deber de los ciudadanos ya que se trata de un elemento formal en muchos contratos.

Posteriormente se regula el deber constitucional que sirve de fundamento para la elaboración de censos, ya que todos los habitantes de la República, no solamente a los ciudadanos, tienen que proveer de los datos necesarios para su realización. Por último se encuentra un cuarto deber de carácter eminentemente político. El final de la fracción prevé la inscripción en el Registro Nacional de Ciudadanos con el fin de obtener la cédula de identidad ciudadana. Lo anterior también está regulado en el artículo 98 de la Ley General de Población.

II. Alistarse en la Guardia Nacional

⁶⁰ Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, p. 72.

Como ha pasado en la anterior fracción este deber engloba a los mexicanos en general, no exclusivamente de los ciudadanos. Esta norma entra en conflicto con el artículo 31 fracción III constitucional, que lo regula como un deber de los mexicanos. Cabe señalar que no hay regulación alguna que organice la Guardia Nacional. Si bien ésta es mencionada en la Ley del Servicio Militar sólo refiere a quienes la componen, sin indicar más al respecto

José Manuel Villalpando relata que la imposibilidad jurídico-práctica de crear la Guardia y el fortalecimiento del ejército después de la Revolución Mexicana fueron los factores determinantes para su extinción de manera práctica.⁶¹

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley

Esta fracción contempla dos deberes: el de participar en las elecciones para elegir representantes a cargos populares, y el de participar en las elecciones relacionadas con las consultas populares. Éstos constituyen a la vez el ejercicio de un derecho, como he señalado al inicio de esta sección.

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos

Al igual que la fracción anterior aquí se regula como un deber que tiene aparejado el ejercicio de un derecho. En esta ocasión está correlacionado con el derecho regulado en la fracción II del artículo 35 constitucional. Cabe señalar que este artículo también regula una garantía en el ejercicio del deber. Enrique Quiroz Acosta dice que el establecer constitucionalmente que los cargos de elección popular deban ser remunerados, atiende a la profesionalización de los representantes populares en el ejercicio de sus funciones, así como a garantías de independencia e imparcialidad respecto de los destinatarios de su función.⁶²

⁶¹Cfr. Villalpando César, José Manuel, *La evolución histórico-jurídica de la guardia nacional en México*, p. 72, consultado el 15 de junio de 2013, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/29.pdf>.

⁶²Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, p. 75.

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado

Este deber está previsto también en el artículo quinto constitucional, y en diversos ordenamientos tales como el artículo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (relativo al ejercicio de funciones electorales) y el artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (relacionado a los jurados).

V. PÉRDIDA Y SUSPENSIÓN

En esta última sección del capítulo analizo las causales de pérdida de la ciudadanía y suspensión de los derechos que conlleva. Para el ejercicio de los derechos políticos ese estatus es una condición fundamental por lo que al perderla, se deja de tener la capacidad de goce de tales derechos. A continuación menciono y estudio las causas que contempla la Constitución para su pérdida.

1. Pérdida

Enrique Quiroz Acosta considera que las causas para la pérdida de la ciudadanía consisten principalmente en actos de deslealtad y traición al Estado. La regulación de estas conductas es el resultado de la evolución histórica del país, haciendo hincapié en la protección de las instituciones de intervención de factores externos al orden político estatal.⁶³

Sin embargo desde mi punto de vista este artículo contiene disposiciones decimonónicas que no tienen objeto ya en el orden jurídico actual, y que incluso son lesivas a los derechos fundamentales en materia política ya que suponen la pérdida de éstos, totalmente contrario a lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el principio *pro homine* que contiene, en cada fracción desarrollo mi opinión respecto de estos preceptos.

⁶³Cfr. *Ibidem.*, pp. 76 y 77.

Una vez expresado lo anterior, analizo las causales de pérdida de la ciudadanía, contempladas en el artículo 37 constitucional, inciso C):

A. Fracciones

I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros

Una crítica a este artículo es que le da la potestad a la Secretaría de Relaciones Exteriores de determinar cuándo un título otorgado por un Estado extranjero corresponde a alguno de los supuestos anteriores, lo cual se presta a que existan criterios subjetivos en algo tan delicado como la pérdida del estatus de ciudadanía y sus derechos inherentes.

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Ejecutivo Federal

La fracción de estudio sanciona la conducta de no solicitar permiso para prestar los servicios señalados, no la propia realización de éstos. Cabe señalar que los permisos y licencias otorgados por el Ejecutivo Federal para tales fines se entienden como prolongados ante la ausencia de contestación de la autoridad a la solicitud de prórroga.

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Ejecutivo Federal

Ignacio Burgoa Orihuela considera que esta fracción es injustificada debido a que la aceptación de estas condecoraciones no implica sumisión al Estado extranjero que las otorga, de tal manera que no constituye una amenaza a la seguridad de la nación.⁶⁴ Coincido con la idea del maestro, asimismo esta fracción, al igual que la primera fracción del inciso de estudio, son contrarias al artículo 12 constitucional, ya que le está otorgando un efecto jurídico a la entrega y aceptación de condecoraciones extranjeras, independientemente del permiso del poder ejecutivo.

⁶⁴Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 43, p. 156.

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Ejecutivo Federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente

Nuevamente aquí se encuentra desde mi punto de vista la amenaza del ejercicio de un criterio subjetivo para designar que títulos están dentro de los autorizados por la Constitución para ser recibidos sin necesidad de la solicitud de un permiso.

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional

Raúl González Schmal considera esta fracción fundada, ya que la conducta que contempla le representa un peligro para la seguridad del Estado, incluso pudiendo ser catalogada de traición.⁶⁵ Sin embargo creo que tal conducta no es determinante para limitar el ejercicio de los derechos a una persona, en todo caso se podría englobar este supuesto dentro de las causales de suspensión de la ciudadanía, por el tiempo en que el ciudadano nacional tuviera algún conflicto de interés en un asunto coincidente a los señalados por esta fracción. Actualmente derivado de la gran cantidad de organismos internacionales, particularmente de los encargados de la protección de los derechos fundamentales, ya no son inusuales los juicios a los Estados respecto de diversos temas, tales como violaciones a los derechos humanos, por eso considero que esta fracción debería ser reconsiderada.

VI. En los demás casos que fijan las leyes

Esta fracción ha sido de las más criticadas dentro del artículo estudiado debido a que atenta contra la seguridad jurídica de los ciudadanos. Deja sin objeto la enunciación de las causales de pérdida, posibilitando que los individuos pierdan esta calidad por motivos que contemple el legislador a través de leyes secundarias.

⁶⁵Cfr. González Schmal, Raúl, *op. cit.* nota 44, p. 193.

El que se permita al legislador ordinario regular más supuestos en los que se pueda perder el estatus de ciudadanía y con ello la facultad de ejercer los derechos políticos constituye asimismo un foco de atención ante la posibilidad de que se violen los derechos fundamentales.

2. Suspensión

Al ser una pena la suspensión de la ciudadanía, el sujeto condenado no cesa en el cumplimiento de los deberes relacionados con ese estatus. Respecto de aquellos derechos en los que al mismo tiempo coexiste un deber para el ciudadano, surge la duda sobre si deben de ser suspendidos o no. Ignacio Burgoa Orihuela indica que para evitar contradicciones se entiende que todos los deberes que impliquen un derecho deben ser privados temporalmente.⁶⁶

Se pueden identificar varias diferencias entre la pérdida y la suspensión de la ciudadanía. Mientras que en la primera sanciona conductas que pudieran representar una amenaza al Estado o una actitud de deslealtad, la segunda aplica un castigo a acciones u omisiones del ciudadano respecto del ordenamiento estatal. Surte efectos de manera temporal por el plazo que señale la pena correspondiente a la causal. Una vez concluido el plazo se recupera el ejercicio de la ciudadanía de manera plena. Estas causales están contempladas en el artículo 38, cuyo contenido enumero a continuación:

A. Fracciones

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley

Esta fracción vincula el incumplimiento de los deberes señalados por el artículo 36, con la suspensión de la ciudadanía. Considero que esta sanción es adecuada, sin embargo no hay una regulación establecida que prevea el proceso para que

⁶⁶Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 43, p. 158

los ciudadanos que hayan incumplido con sus deberes sean enjuiciados y se ejecute la sanción.

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión

III. Durante la extinción de una pena corporal

Opino que el estudio de estas fracciones de manera conjunta es conveniente. Muchos autores doctrinarios de mediados del siglo XX consideraban que no son justas, ya que no distinguen las consecuencias de la comisión de delitos dolosos de los culposos.

Sin embargo actualmente se ha criticado fuertemente la fracción II de este artículo al estar en contra de tratados como el Pacto de San José de Costa Rica. Dicho instrumento internacional señala en su artículo 23 que sólo admite como causales legítimas para la suspensión de los derechos políticos de los ciudadanos razones de “edad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal”.⁶⁷ De manera que la fracción II no encuadra en ninguna de las anteriores, violando asimismo el principio de presunción de inocencia.

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes

Al derogarse el tipo del delito de vagancia del Código Penal con la reforma publicada en 1991 es difícil determinar qué se entiende por estos términos. Para Raúl González Schmal esta situación hace que el precepto deje de tener eficacia⁶⁸, mientras que para Enrique Quiroz Acosta esta fracción se relaciona con

⁶⁷Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, consultado el 20 de junio de 2013, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2113/27.pdf>.

⁶⁸Cfr. González Schmal, Raúl, *op. cit.*, nota 44, p. 194.

la sanción a la falta de honorabilidad y salud psíquica que presuntamente pueden presentar estas personas.⁶⁹

Para Marcos del Rosario Rodríguez estos vicios son de difícil comprobación por parte de la autoridad. Considera que estos acontecimientos aparejan una falta de virtud moral que no debe de tener repercusión en la capacidad de goce y ejercicio de los derechos políticos.⁷⁰ Coincido con la opinión emitida por el autor referido, ya que si bien la vagancia y ebriedad son vicios que pueden llevar a las personas a llegar a un estado de incapacidad, es necesario que sea emitida una sentencia que lo declare como tal para que se suspenda.

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal

Al estar prófugo de la justicia, Enrique Quiroz Acosta considera que tal conducta implica evadir el cumplimiento de la pena, con lo cual es consecuente que los derechos de la ciudadanía se suspendan.⁷¹ Por otro lado Ignacio Burgoa Orihuela señala que el ejercicio de los derechos de la ciudadanía debe de realizarse de manera pública ante las autoridades, por lo que es imposible que se ejerzan éstos sin entrar en contacto con alguna de ellas.⁷²

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión

Generalmente esta fracción comprende los delitos contemplados en la Ley General en Materia de Delitos Electorales. A contrario de lo acontecido con las causales de pérdida de la ciudadanía, opino que este último párrafo es conveniente ya que permite que el legislador emplee la suspensión de la ciudadanía como una sanción ante violaciones a la normativa electoral.

⁶⁹Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, p. 78.

⁷⁰Del Rosario Rodríguez, Marcos, "Análisis acerca de la dimensión y eficacia de los derechos políticos en México", en González Oropeza, Manuel (coord.), *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, México, Porrúa- Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, 2008, pp. 9 y 10.

⁷¹Cfr. Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 42, p. 78.

⁷²Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 43, p. 160.

CAPÍTULO SEGUNDO

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Una vez definido quién es el ciudadano es necesario tratar sobre cuáles son los derechos de los que éste es titular en materia político-electoral. En primer lugar presento una breve reseña de cómo han evolucionado, tanto en un plano internacional como en el nacional. Posteriormente expongo diversas definiciones de lo que se entiende por derechos políticos, así como por qué son considerados como derechos fundamentales.

Realizado lo anterior, procedo a explicar algunas de sus especies, iniciando por aquellos fundamentales tales como el derecho de voto y concluyendo con aquellos nuevos métodos de democracia semi-directa incorporados recientemente a la Constitución. Finalmente concluyo el estudio del capítulo señalando las garantías previstas en el ordenamiento mexicano para su protección. En esta parte hago un énfasis especial en el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.

I. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

1. *Internacional*

Con la democracia representativa, surgida a partir de la Revolución Francesa y la independencia americana, se cristalizó el reconocimiento de la soberanía popular como un principio básico en la formación del Estado, asimismo debido al tamaño de la población se adecuó su ejercicio, mediante la elección de representantes.

Se fue transformando gradualmente en la forma de gobierno más común en los Estados de occidente. Con el reconocimiento de la soberanía popular, se legitimó la actuación de los individuos en la toma de decisiones políticas. Sin embargo pese a que esto fue establecido en la legislación, no fue sino hasta después de diversas luchas sociales que los derechos políticos se ampliaron, a la vez que sus titulares fueron aumentando hasta tener el carácter de universal que poseen hoy

en día en los países democráticos. Por el contrario los derechos de propiedad adquirieron con mayor facilidad esta característica, ya que para su ejercicio no era necesario que su titular adquiriera la calidad de ciudadano o pertenecer a una nación determinada.

Fueron creadas diversas limitantes a su ejercicio, tales como la minoría de edad, la incapacidad y requisitos estatuarios de los cuales ya he referido un poco en el primer capítulo. Asimismo debido a que el estatus de ciudadanía está relacionado directamente con la voluntad de pertenecer al Estado, los individuos ajenos a él dejaron de tener la posibilidad de ejercer alguna participación en el gobierno.

Consumada la Revolución Francesa se eligió una Asamblea Representativa para la toma de decisiones y se previó el reconocimiento de los derechos humanos en distintos ordenamientos. Con esta medida se consideró que quedarían salvaguardados ante cualquier abuso de poder por parte de los gobernantes.

Sin embargo, diversos teóricos como Nicolas de Condorcet advirtieron la posibilidad de que un gobernante electo de manera legítima pudiera llegar a abusar de sus facultades, por lo que se decidió que los derechos fundamentales no podían quedar regulados en una legislación común y corriente, así, se crearon leyes con características especiales para éstos. Tales documentos recibieron el nombre de declaraciones de derechos, con la distinción de que no podían ser modificados por los poderes constituidos. Derivado de la posible contradicción entre el ejercicio del poder público y los derechos, en las teorías francesas se le otorgó al legislador un papel importante en el control de éstos, considerándolo el más adecuado para esta labor por ser el órgano de representación popular por excelencia.⁷³

Asimismo se creó un gran conflicto entre la aplicación del principio de igualdad con el principio de libertad. Esto se debió a que el primero cuestiona las diferencias, y se encuentra en disputa con algunas limitaciones derivadas de las enormes desigualdades en la propiedad de los individuos. En el Estado liberal, tal como el

⁷³Cfr. Costa, Pietro, *op. cit.*, nota 2, p. 75.

nombre lo indica, el principio de libertad llegó a tener preeminencia, dando lugar la creación de una organización política más similar a la propuesta por Locke, es decir que protege los derechos adquiridos de los individuos, sin intervenir de manera alguna en sus relaciones privadas.

Para Benjamin Constant el gran error cometido por los pensadores de la Revolución Francesa fue no plantear un sistema de garantías de los derechos fuerte, y considerar que la soberanía popular por si misma era un mecanismo suficiente para asegurar la eficacia de éstos. El encargado de ejercer el poder debe estar sujeto a un control. Por esta razón se crearon nuevos dispositivos para su protección, tales como “una ingeniería constitucional eficaz, someter el ejercicio del poder a normas más precisas que frenen su arbitrariedad y exceso de discrecionalidad, y recurrir como válvula de seguridad a la vigilancia y juicio de la opinión pública”.⁷⁴

Como he mencionado anteriormente, al tener el principio de libertad mayor preeminencia sobre el principio de igualdad en el Estado liberal, el papel del gobierno se limitó a garantizar la seguridad de los individuos en el ejercicio de sus derechos. Constant considera que las leyes no deben de intervenir en el proceso económico-social, ya que volvería irresponsables a los individuos de las decisiones libremente tomadas.

Asimismo propone distintos requisitos estatutarios para poder participar de los derechos políticos: “Para poder disponer del derecho de votar es necesario que posea algunos requisitos fundamentales la racionalidad, la competencia la independencia. Que se encuentran encarnados en la propiedad de una forma objetiva”.⁷⁵ Así ésta se transformó en un criterio que “aseguraba” la ética y la capacidad del individuo para poder participar en el ejercicio de los derechos políticos.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 83.

⁷⁵ Citado por Costa, Pietro, *ibidem*, p. 85.

Para los liberales, los extremos a los que se llegó durante los primeros años de la Revolución Francesa se debieron a la aplicación del derechos de igualdad de manera “absoluta”, permitiendo que todos los individuos fueran tomados en cuenta como iguales, provocando que fuera afectado el principio de libertad, y consecuentemente el derecho de propiedad. Propusieron que para evitar que estos sucesos se pudieran volver a repetir se debía regular a la propiedad como una barrera para el ejercicio de los derechos políticos.⁷⁶

Alexis de Tocqueville estudió cómo se desarrolló la democracia en Estados Unidos y llegó a la conclusión de que los principios de libertad e igualdad, si bien ejercidos al extremo pueden ser una amenaza el uno para el otro, es posible que coexistan. Concluye que en el país referido la organización de la sociedad se basa en el principio de la igualdad entre los ciudadanos, sin embargo, también analiza los riesgos que esto conlleva. Al ser considerados iguales cada uno de los individuos las decisiones son tomadas por el voto de la mayoría, con lo que se puede amenazar la libertad de las minorías. Así, las decisiones parlamentarias se pueden convertir en una tiranía de las mayorías e incluso, la percepción de la realidad de éstas puede afectar a la autonomía de los individuos. Sin embargo, señala que para prevenir los vicios que se podrían desarrollar al aplicar del principio de igualdad como base de la sociedad, fueron implantados diversos mecanismos de control al poder público tales como la independencia del poder judicial, la libertad de asociación y libertad religiosa, entre otros, para defender aspectos privados de las personas.⁷⁷

John Stuart Mill perteneció a la corriente de pensamiento utilitarista. Considera a la libertad como un principio más allá de la consecución de fines individuales, como una forma de favorecer el desarrollo de la sociedad, provocando que cada uno ejerza el máximo de su potencial.⁷⁸

⁷⁶Cfr. *ibidem*, pp. 82- 86.

⁷⁷Cfr. *ibidem*, p. 88.

⁷⁸Cfr. *ibidem*, p. 90.

Herbert Spencer fundamenta su teoría en el evolucionismo. Propone que hay un nexo entre las acciones de los individuos y sus consecuencias (sean estas positivas o negativas), de tal manera que solamente los más aptos pueden llegar al éxito. Así el sujeto es resultado de una evolución y la libertad es un presupuesto necesario para que se desarrollen. El papel del Estado se debe de limitar a asegurar que estos derechos sean respetados y preferentemente, de manera progresiva, darles mayor margen de ejercicio.⁷⁹

La preeminencia del principio de libertad sobre el principio de igualdad, trajo como consecuencia la creación de una sociedad en la que la propiedad adquirida por los individuos era usada como requisito para comprobar su racionalidad, autodisciplina, previsión y fiabilidad de los individuos, con objeto de participar en asuntos públicos. Tal cuestión provocó la distinción de dos sectores dentro de la población: uno propietario con el pleno ejercicio de sus derechos públicos, y por el contrario, un sector discriminado sin facultad de poder participar de éstos.

No fue sino hasta los conflictos derivados de la revolución industrial, durante la primera mitad del siglo XIX, que surgieron teorías socialistas que replantearon críticamente la libertad, y en particular la propiedad, como principios básicos del orden social. Las primeras restricciones eliminadas fueron aquellas relacionadas con el nivel educativo y económico, posteriormente a comienzos del siglo XX se dirigió a la igualdad de derechos para las mujeres y otros grupos marginados.⁸⁰

Dentro de estas nuevas corrientes de pensamiento se distinguen dos vertientes: conforme la primera, los problemas sociales no se podían resolver siguiendo el régimen existente, era necesario eliminar totalmente el concepto de propiedad privada para poder extinguir las desigualdades. Por el contrario la otra consideraba que no era necesario un cambio tan radical, para quienes se afiliaron a esta posición la propiedad privada era una conquista irrenunciable de la civilización pero eran incrédulos de su capacidad para lograr la autorregularización de la

⁷⁹ Cfr. *ibidem*, p. 91.

⁸⁰ Cfr. Fix- Fierro, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones jurídicas, 2da edición, 2006, p. 3.

sociedad. Opinaban que es importante la participación del poder público para atenuar las diferencias extremas, siendo necesaria la intervención del Estado para disminuir las desigualdades y apoyar a los sujetos en una situación de vulnerabilidad.

Las ideas socialistas que fueron constantes a principios del siglo XIX coincidían en que el centro del orden establecido debía de estar desconcentrado de aquellas circunstancias que se relacionaran con la clase social y situación económica del individuo. Asimismo, demandaban una mayor flexibilidad del orden político para poder adaptarlo a las necesidades sociales.

Para Auguste Comte la base de la organización social no pueden ser los individuos considerados de manera aislada, sino la suma de todos ellos como una colectividad. “El individuo no es el centro del mundo. Es la cédula de un organismo, es un punto y una malla en la red de interdependencias, y su identidad no se puede separar de la posición que ocupa en la totalidad”.⁸¹ Señala que es indispensable para la ampliación de los derechos que estén correlacionados con deberes. La teoría propuesta por Comte pertenece a la corriente que defiende la existencia de la propiedad, asimismo considera que la intervención del Estado es necesaria para el mejor desarrollo de la sociedad, atenuando las grandes diferencias existentes.

Otra de las corrientes que apoyaba esta idea era el modelo historicista organicista que consideraba al Estado ya no solamente como un custodio del orden articulado por las reglas de la libertad- propiedad, sino con la tarea de promover y mantener el proceso de civilización.⁸²

Costa Pietro considera que la lucha por los derechos es una lucha por los mecanismos necesarios para garantizar su eficacia. El reconocimiento de éstos ha provocado gradualmente que de su interpretación progresiva, se amplíen e incluso se reconozca la existencia de nuevos derechos. Asimismo se intentó dar un trato

⁸¹Costa, Pietro, *op.cit.*, nota 2, p. 110.

⁸²*Cfr. ibidem*, pp. 109- 111.

más igualitario a las diferencias existentes, aunque no todas fueron atendidas, algunas requirieron de posteriores disputas para ser tomadas en cuenta.⁸³

Así, la disputa por la titularidad de los derechos políticos consistió en la eliminación de la propiedad como un criterio para su ejercicio. Las luchas por la adquisición de derechos, tanto de carácter político y social, se escudaron en el principio de igualdad para lograr su reivindicación.

A finales del siglo XIX se generalizaron y tomaron fuerza movimientos en contra de las principales formas de discriminación de la época, tales como el esclavismo, la discriminación a la mujer o por cuestiones religiosas, todas ellas tomando el principio de la igualdad como fundamento para exigir el reconocimiento de sus derechos.

Dentro de las teorías iusnaturalistas, si bien se había reconocido derechos de manera inherente a los individuos, esto de manera implícita comprendía exclusivamente a los hombres, retomando la antigua idea de que sólo éstos, con determinados requisitos, podían participar del gobierno de la ciudad. De tal manera el reconocimiento de los derechos de la mujer no simplemente implicaba su reivindicación, sino cambiar la concepción existente hasta ese momento, bajo la cual eran seres subordinados al hombre.

La aceptación de los derechos políticos de la mujer entonces, comenzó con reconocerle como un individuo con las mismas capacidades de desarrollo que el hombre, que puede ser independiente de éste en la toma de decisiones. Mary Wollstoncraft afirmaba que la situación de subordinación en la que se encontraba la mujer no se debía a causas naturales, sino a la educación que recibía. De tal manera Costa Pietro cita las siguientes líneas de la autora señalada:

Es la educación y no la naturaleza la que convierte en desiguales; en consecuencia, si es posible volver a encontrar en la mujer toda la potencialidad de la que disfruta todo ser humano, es también indispensable reconocerla como sujeto de derechos y

⁸³Cfr. Costa, Pietro, *op. cit.*, nota 1, pp. 34-35.

reclamar en nombre de la igualdad de los derechos de los que aún carece, tanto civiles como políticos.⁸⁴

Tal como en la lucha por los derechos de las mujeres, diversos sectores marginados fundamentaron sus peticiones en la igualdad como un valor universal. A pesar de las diferencias económicas y sociales afirmaban que los derechos son inherentes a la persona por el simple hecho de serlo. Sin embargo, estos movimientos fueron obstaculizados por dos corrientes: la primera, correspondía a un grupo de intelectuales que estaban en contra de cambios en el *statu quo* sobre el que, hasta ese momento, se había conformado la sociedad; y en segundo lugar, las teorías totalitarias que consideraban sólo como iguales a los individuos pertenecientes a determinadas razas o a una comunidad estatal.

En éstas últimas la pertenencia a un Estado o una raza remplazaban a la categoría de ser humano para poder ser titular de derechos. Debido a lo anterior, durante los años cuarenta del siglo pasado principalmente en Europa y América se retomó la importancia de la igualdad entre los seres humanos como respuesta a la segregación de esas teorías.

La guerra en contra del totalitarismo adquirió un matiz a favor de los derechos humanos, reconociendo su carácter de inviolabilidad. Asimismo, tomó importancia la democracia como forma de organización para permitir la participación de todos los individuos por igual. Durante la postguerra se impulsa esta forma de gobierno y la importancia de garantizar las condiciones básicas para el desarrollo del ser humano, de tal manera que se les reconoce el carácter de universales a los derechos políticos y sociales (no sólo a los de propiedad), con el objetivo de intentar evitar que se vuelvan a repetir los abusos de poder y violaciones masivas a los derechos humanos acontecidos durante los regímenes totalitarios.

Por lo tanto la segunda postguerra no sólo cambió la concepción de la pertenencia a los Estados, sino la visión de los derechos como inherentes al ser humano, totalmente inviolables por el poder público o cualquier otro factor. Como

⁸⁴Cfr. Costa, Pietro, *op. cit.*, nota 2, p. 128.

consecuencia de las tragedias ocurridas en las dos guerras mundiales se abandonó la creencia de que existe un “círculo virtuoso” infalible entre el ejercicio del poder público y los derechos, se da mayor importancia al carácter pre-estatal de los segundos y la necesidad de mecanismos para garantizarlos.⁸⁵

2. Nacional

Como he desarrollado en el capítulo anterior, en la legislación mexicana desde su creación fueron previstos los derechos políticos de los ciudadanos, sin embargo a pesar del reconocimiento constitucional, fueron necesarias diversas reformas para que adquirieran eficacia.

Finalizada la Revolución Mexicana, durante gran parte del siglo XX el gobierno fue controlado por una sola fuerza política, de manera que por un periodo aproximadamente de 70 años existió un partido hegemónico que controlaba casi la totalidad de los asuntos públicos del país. Si bien existían partidos de oposición, la situación de la competencia era totalmente desigual e incluso en caso de ser necesario, los resultados eran modificados para asegurar la permanencia de este partido en el poder.

Por tales circunstancias Emilio Rabasa Gamboa señala que las reformas en materia electoral principalmente centraron su avance en un objetivo: el pasar de un sistema altamente centralizado y autoritario, a uno descentralizado y democrático. Para lograr tal transformación la consolidación del papel de los partidos políticos y el cambio en el sistema de calificación de las elecciones fueron trascendentales. A su vez, para conseguir tales objetivos la creación de organismos electorales adecuados y su ajuste a las necesidades del sistema electoral fueron herramientas básicas.

Así, el autor referido divide el estudio de la evolución del sistema electoral mexicano en dos etapas: las reformas de 1953 a 1977 que fueron modificaciones aisladas con el propósito de “ensanchar la base electoral” tanto en lo relativo a los miembros que son considerados como ciudadanos, como para acceder a cargos

⁸⁵Cfr. Costa, Pietro, *op. cit.*, nota 1, pp. 37-41.

de elección popular. Las reformas a partir de 1977 se concentraron en la creación del sistema electoral. Gracias a éstas últimas los derechos políticos van adquiriendo garantías para su ejercicio. De tal manera al ser reconocidos como derechos fundamentales, el Estado se obliga a procurar los mecanismos necesarios para su ejercicio.⁸⁶ A continuación analizo la evolución del sistema electoral en el país que ha impulsado el desarrollado y ampliación de éstos.

A. Primera etapa

a. El voto de la mujer

Tiene como antecedente directo el decreto de reforma constitucional publicado el 12 de febrero de 1947 en el Diario Oficial, a través de la cual se modificó el artículo 115 fracción I de la Constitución, otorgando a las mujeres la facultad de participar en igualdad de condiciones para votar y ser votadas en las elecciones municipales.

A través de la reforma publicada el 17 de octubre de 1953 en el Diario Oficial se derogó el precepto que facultaba a las mujeres de participar en las elecciones municipales y se adicionó en el artículo 34 de manera explícita su derecho de participar como ciudadanas, con todos los derechos y deberes que conlleva tal estatus.⁸⁷

b. Diputados de partido

Anteriormente todos diputados eran elegidos a través del sistema de mayoría simple, es decir ocupaba el cargo el candidato postulado por el partido que obtuviera más votos, lo que hacía muy difícil que partidos distintos al partido en el gobierno obtuvieran escaños debido al control de las elecciones por parte de éste. Mediante esta reforma, expedida mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 22 de junio de 1963, se le otorgaron cinco escaños a cualquier partido que

⁸⁶Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*, Edición bilingüe español - inglés, Universidad Nacional Autónoma de México y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2012, pp. 9-11.

⁸⁷Cfr. *Ibidem*, p. 12.

obtuviera 2.5% de la votación emitida en el país, y un escaño más por cada 5% adicional que consiguieran. No se aplicaba en aquellos que lograran ganar veinte distritos electorales o más. Gracias a esto se logró que partidos de oposición pudieran tener representación en la Cámara de Diputados.⁸⁸

c. Reducción de la edad para la adquisición de la ciudadanía

Con el decreto de reforma constitucional publicado el 22 de diciembre de 1969 en el Diario Oficial, en el artículo 34 se modificó el requisito de la edad para adquirir la ciudadanía; de los 21 años se disminuyó a los 18. De tal manera los jóvenes pudieron ejercer el derecho de voto activo, cumpliendo de forma mínima las demandas de mayor acceso a cuestiones políticas.⁸⁹

d. Derechos políticos pasivos y diputados de partidos

Con la reforma publicada en el Diario Oficial el 14 de febrero de 1972, a los artículos 55 y 58 se redujeron las edades para ejercer el derecho de voto pasivo, siendo la edad mínima para ser electo diputado de 25 años a 21 años y para ser senador de 35 años a 30 años. Asimismo se modificó el sistema de diputados de partido, disminuyendo el porcentaje mínimo para adquirir curules y escaños a 1.5%, y aumentando el máximo de diputados por éste a 25.⁹⁰

B. Segunda etapa

Se centra en la creación de instituciones y mecanismos para garantizar la eficacia de los derechos políticos, lo cual fue posible apenas a finales del siglo anterior. Con la primera etapa de reformas se dio el primer gran paso al ampliar a los sujetos facultados para ser ciudadanos con la reducción del límite de edad y el reconocimiento de las mujeres para adquirir tal estatus.⁹¹

Esta evolución tuvo como consecuencia una mayor pluralidad en el pensamiento político de la población, lo que eventualmente provocó que aumentaran las

⁸⁸Cfr. *ídem*.

⁸⁹Cfr. *ibídem*, p. 13.

⁹⁰Cfr. *ídem*.

⁹¹Cfr. Rosario Rodríguez, Marcos, *op.cit.*, nota 70, p. 16.

exigencias, al grado que fue inevitable para el partido hegemónico poder mantener el mismo sistema. La sociedad comenzó a demandar más que una simple apertura, sino condiciones equitativas para todas las fuerzas políticas.

Antes de 1977 los cargos de elección popular eran ocupados de manera preponderante por los candidatos postulados por el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo derivado de varias situaciones, entre las cuales destacan la presión social y del gobierno de Estados Unidos, este contexto no pudo mantenerse.

Miguel Concha Malo enlista los principales objetivos de esta segunda etapa de reformas, los cuales fueron dirimir pacíficamente la contienda por el poder público, tener resultados electorales confiables y que den certeza de la legalidad de las elecciones tanto a la oposición como a la ciudadanía, legitimar al gobierno y disminuir el número de impugnaciones.⁹²

a. Reforma de 1977

Fue publicado el decreto de reforma constitucional el 6 de diciembre en el Diario Oficial. Los principales avances que fueron objeto de esta serie de reformas constitucionales son los siguientes:

1) *La regulación constitucional de los partidos políticos y sus prerrogativas*: se flexibilizaron los requisitos para la formación de los partidos políticos. Cualquier corriente política que acreditara su existencia durante al menos 5 años podía participar en las elecciones con un registro condicionado, el cual se volvía permanente si lograba tener al menos un 1.5% de la votación. Asimismo todos los partidos que obtuvieran el registro nacional podrían competir en las elecciones locales y municipales.

⁹² Concha Malo, Miguel, "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa", en Concha Malo Miguel (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, coed. Desarrollo de Medios, S. A. de C. V., La Jornada EDICIONES, 1994, p. 10.

2) *La inclusión constitucional de un sistema mixto electoral de mayoría relativa y representación proporcional a través de reformas a los artículos 52 y 54:* se previó un número constante de 400 curules para la Cámara de Diputados, cien de los cuales eran elegidos por el principio de representación proporcional.

3) *Reforma al artículo 60 relativo a la calificación electoral:* anteriormente cada Cámara realizaba la declaración de validez de su elección. A través de la reforma la calificación de las elecciones dependía de los Colegios Electorales, compuestos por 100 de los diputados electos para la Cámara de Diputados, el total de los senadores para la Cámara de Senadores, o ambos para la elección del Presidente.⁹³

b. Reforma de 1986

El decreto de reforma constitucional fue publicado el 15 de diciembre en el Diario Oficial. Sus principales aspectos fueron los siguientes:

1) *La modificación del sistema electoral:* se adicionaron 100 curules en la Cámara de Diputados, que serían electos conforme el principio de representación proporcional. Se permitió que todos los partidos políticos pudieran participar de éstos, sin embargo se determinó que ninguno podría obtener más allá de 350 curules en esta Cámara.

2) *La modificación en el sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados:* se reformó el Colegio Electoral para que la calificación de esta elección se realizara por 60 presuntos diputados electos por mayoría relativa y 40 presuntos diputados de representación proporcional.

Los resultados de este conjunto de reformas conservaron los avances obtenidos a través del conjunto de reformas de 1977. Sin embargo, no pudo brindar un progreso en la organización electoral, lo cual se evidenció con la elección federal

⁹³Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *op.cit.*, nota 93, pp. 17-19.

de 1988, que provocó que los cambios en esta materia se aceleraran ante la inconformidad evidente de la población por el resultado de las elecciones.⁹⁴

c. Reforma de 1990

Fue publicado el decreto de reforma constitucional el 6 de abril en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma se concentró en la institucionalización de las elecciones. A través de ella se inició la separación entre el gobierno y el órgano encargado de realizarlas. Poco a poco las elecciones se convirtieron en un procedimiento con mayor control por parte de las leyes. Es gracias a esta reforma que surgieron grandes instituciones para el fortalecimiento de la democracia tales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.⁹⁵ Debido a que el siguiente capítulo versa sobre la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a continuación me limito a señalar la evolución de las autoridades electorales administrativas.

El Instituto se haría cargo en adelante de la organización de las elecciones a nivel federal. El Consejo General de la primera integración del Instituto estaba organizado de la siguiente manera: un consejero del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación, quién además encabezaba el Consejo; seis consejeros magistrados, personalidades sin filiación partidista con una sólida formación académica y profesional en el campo de Derecho, propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; cuatro consejeros del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores, propuestos por el partido de mayoría y la primera minoría en cada cámara) y un número variable de representantes partidistas que se fijaba de acuerdo con los resultados que obtuvieran en la última elección.⁹⁶

⁹⁴Cfr. *ibidem*, pp. 19-21.

⁹⁵Cfr. *ibidem*, p. 22.

⁹⁶Diario Oficial de la Federación, 15 de agosto de 1990, pp. 21-22, consultado el 24 de febrero 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=201285&pagina=21&seccion=0

Como se desprende de lo anterior, la participación del Secretario de Gobernación y los Consejeros del Poder Legislativo entre los miembros del Consejo, hacía que este órgano tuviera una fuerte participación del partido hegemónico.⁹⁷

d. Reforma de 1993

Fue publicado el decreto de reforma constitucional el 3 de septiembre en el Diario Oficial de la Federación. Esta reforma complementó diversos aspectos de las anteriores. Los avances se centraron en la calificación electoral y la integración del Congreso de la Unión.

1) *Anulación de la cláusula de gobernabilidad*: ésta permitía a un solo partido tener la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (se redujo de 350 a 315 el máximo).

2) *Composición de la Cámara de Senadores*: fue reformada de manera que estuviera integrada por 128 senadores. Cuatro senadores eran elegidos por cada entidad federativa y el Distrito Federal, tres a través del sistema de mayoría relativa y uno mediante la primera minoría. La elección de la totalidad de los senadores se relazaría una vez cada seis años y el quórum mínimo requerido para sesionar se redujo de dos terceras partes a tan solo más de la mitad.

Uno de los puntos más importantes de esta reforma fue la supresión de la autocalificación de los diputados y senadores por parte de los Colegios Electorales. Por primera vez se le otorgó al Instituto el deber de realizar la calificación electoral para estas elecciones; y, en caso de que hubiera alguna inconformidad el Tribunal Federal Electoral se encargaría de resolver los recursos relacionados.⁹⁸

⁹⁷Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, "Proceso democratizador. Retro-visión de dos décadas y proyección futura- caso México-", *SUFRAGIO, Revista Especializada en Derecho Electoral*, Guadalajara, México, 3ra época, vol. 1, n°. 4, diciembre-mayo, 2009-2010, p. 13.

⁹⁸Cfr. Rabasa Gamboa, Emilio, *op.cit.*, nota 96, pp. 24-27.

e. Reforma de 1994

Fue publicado el decreto de reforma constitucional el 19 de abril en el Diario Oficial de la Federación. El principal cambio introducido con esta reforma fue la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Con ello, entre sus integrantes estarían los Consejeros Ciudadanos, quiénes adquirieron el control mayoritario del órgano administrativo electoral (la composición del Consejo quedaría integrada con 6 Consejeros Ciudadanos, un representante del Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder legislativo y un Secretario Ejecutivo). Asimismo éstos ya no serían propuestos por el Presidente, sino por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobados por votación de dos terceras partes de sus miembros al menos.⁹⁹

f. Reforma de 1996

Fue publicado el decreto de reforma constitucional el 22 de agosto en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de la composición del Consejo General del Instituto se eliminó la participación del Ejecutivo. Continuaron teniendo participación los Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, sin embargo dejaron de tener voto. A partir de esta reforma la configuración del Consejo General fue la siguiente: un representante de cada partido político, los Consejeros del Poder Legislativo y un Secretario Ejecutivo con voz pero sin voto, además de ocho consejeros ciudadanos y un Consejero Presidente con voz y voto.

Se realizaron diversas reformas en la integración del poder Legislativo. La primera de ellas fue la reducción del número máximo de diputados que podía tener un partido de 315 a 300 por ambos sistemas. Se modificó la forma de componer el Senado, uno de los cuatro senadores elegidos por entidad federativa sería elegido por el sistema de representación proporcional. Finalmente fue reformado el

⁹⁹Cfr. *ibidem*, pp. 28- 29.

artículo 116 constitucional de manera que las nuevas reglas electorales de nivel federal se incluyeran en las legislaciones estatales.¹⁰⁰

g. Reforma de 2007

Fue publicado el decreto de reforma constitucional el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre, como resultado de las tensiones políticas surgidas por la elección presidencial del 2006. Se concentró en aspectos de los partidos políticos. Fue reformado el artículo 41 para reafirmar que las agrupaciones laborales no pueden tener participación en la conformación ni afiliación de las agrupaciones o partidos políticos. Asimismo se organizó el financiamiento público en tres rubros, debiendo siempre ser éste mayor a los otros. Se estableció un monto específico del presupuesto para las actividades de los partidos políticos y las reglas para repartirlo. El periodo para realizar las campañas electorales fue reducido y se procuró un mayor control de las campañas internas de estos entes de interés público.

Quedó regulado, de manera muy puntual, en el artículo 41 de la Constitución, el uso de los medios de comunicación exclusivamente a través del tiempo del Estado, prohibiendo su compra tanto a los partidos como a los particulares. Las mismas reglas aplicadas para repartir el financiamiento público fueron usadas para distribuir el tiempo de transmisión en radio y televisión. Prohibió cualquier propaganda destinada a denigrar a algún partido político, candidato o institución electoral y la gubernamental durante las campañas electorales, salvo aquellas relativas a salud, educación o protección civil. Todas estas reglas, al igual que ocurrió con la pasada reforma, se adicionaron para que también fueras aplicables a los ámbitos estatales y del Distrito Federal.¹⁰¹

h. Reforma de 2011

Esta reforma constitucional no trata propiamente de materia político-electoral, sino de los derechos fundamentales. A través de decreto publicado el 10 de junio en el

¹⁰⁰Cfr. *ibidem*, pp. 30-34.

¹⁰¹Cfr. *ibidem*, pp. 35-41.

Diario Oficial de la Federación el artículo 1° de la Constitución fue reformado, de tal manera que se abandonó la anterior diferenciación de los derechos y las garantías constitucionales.

Es así que se considera derechos humanos a todos aquellos regulados constitucionalmente, independientemente del artículo que los prevea. Cabe resaltar que esto no implica que el juicio de amparo pueda proceder por violaciones a los derechos políticos (existen otros mecanismos para la salvaguarda de éstos como se trato posteriormente), sin embargo es trascendente que se haya colocado a todos los derechos regulados dentro de la Constitución con los calificativos de humanos fundamentales.

Asimismo se colocó a los instrumentos internacionales al mismo nivel de la Constitución como los ordenamientos jurídicos con la máxima jerarquía dentro del orden jurídico mexicano. Esta reforma ha provocado un cambio trascendente en la visión de los derechos en el país, es así que aquellos de carácter políticos por fin han recibido un reconocimiento constitucional como derechos humanos.¹⁰²

i. Reforma de 2012

Fue publicado el decreto de reforma constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto. Introduce las candidaturas independientes así como diversos mecanismos de democracia directa, como derechos de los ciudadanos. Asimismo se encomienda al Instituto Federal Electoral la realización de la organización para las consultas populares y las candidaturas independientes.¹⁰³

j. Reforma de 2014

A través de esta reforma constitucional (cuyo decreto fue publicado el 10 de febrero en el Diario Oficial de la Federación) se crea el Instituto Nacional Electoral en lugar del Instituto Federal Electoral como autoridad administrativa electoral

¹⁰²Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, 10 de junio de 2011, consultado el 24 de febrero de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

¹⁰³Diario Oficial de la Federación, Cámara de Diputados, 9 de agosto de 2012, consultado el 24 de febrero de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf

federal. Derivado de las experiencias del pasado, se prevé un procedimiento preciso para la elección de los Consejeros electorales. Asimismo se modificó la composición del Consejo General (se aumentó el número de Consejeros electorales a once) y se le concedieron atribuciones en las elecciones de las entidades federativas, principalmente en lo relacionado con su preparación.

Por votación calificada de 8 votos, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral puede asumir directamente la realización de actividades correspondientes a los órganos electorales locales, delegar atribuciones a los órganos locales correspondientes a las elecciones locales que sean de su competencia, o atraer para su conocimiento cualquiera de los asuntos de competencia de los órganos electorales locales, debido a su trascendencia o para fines de interpretación.

Ya no resuelve sobre las infracciones al uso de los medios de comunicación para las que se preveían los diversos procedimientos sancionadores. Ahora investiga el asunto, integra el expediente y lo hace de conocimiento del Tribunal Electoral, quién realiza la resolución.

Se reguló un control del uso de recursos por parte de los partidos políticos que debe ser resuelto antes de la calificación de las elecciones, derivado de que se incluyó constitucionalmente la causal de nulidad de la elección por sobrepasar en más de un 5% el financiamiento permitido. Entre otras de las causales por las que ahora se puede anular una elección se encuentran: el recibir cobertura en medios de comunicación fuera de los previstos en la ley, o que se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita en las campañas.

Finalmente esta reforma política modifica el artículo 116 en el sentido de que la reelección legislativa también debe de estar prevista en las legislaciones locales. Se regula la forma en la que están constituidos los órganos locales

administrativos, así como la forma de designación de los magistrados, ambos en materia electoral.¹⁰⁴

II. CONCEPTO

En muchos países (tal como fue el caso de México durante la mayor parte del siglo XX) los derechos políticos no fueron reconocidos con el carácter de derechos fundamentales, razón por la cual durante finales del siglo anterior se promovió su reivindicación como verdaderos derechos inherentes a la persona, indispensables para la creación de un Estado de Derecho. Por este motivo para definirlos es necesario comenzar explicando qué son los derechos fundamentales y por qué los derechos políticos están considerados parte de ellos.

1. *Derechos fundamentales*

Como he referido en la evolución histórica nacional, actualmente el capítulo I de la Constitución se intitula de “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, sin embargo a lo largo del texto también se les menciona como derechos fundamentales. Existen diversas diferencias doctrinarias sobre el empleo del vocablo “derechos fundamentales” contra el de “derechos humanos”, tales como si los primeros están regulados en los ordenamientos y otros no, o si los segundos se refieren particularmente a todos aquellos de los cuales es titular el ser humano y los segundos a una gama más amplia que comprenden intereses difusos como el medio ambiente. Sin embargo este trabajo no tiene por objeto el discernir sobre esas distinciones, y derivado del uso indistinto que se realiza constitucionalmente de ellos, en esta sección empleo ambos conceptos para referirme a los derechos políticos como derechos intrínsecos a la condición humana, fundamentales para el sostenimiento de un Estado de Derecho.

Luigi Ferrajoli define a los derechos fundamentales como:

¹⁰⁴*Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, 10 de febrero de 2014, consultado el 24 de febrero de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf

[...] todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a “todos” los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiéndose por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por su “*status*” la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titulares de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.¹⁰⁵

La definición que propone es teórica, ya que no está basada en ningún ordenamiento estatal, y de carácter formal, ya que no incluye ninguna garantía secundaria de los derechos a los que refiere.

Para Ferrajoli el grado de avance de una democracia se refleja en la universalidad de los derechos que tienen los individuos pertenecientes al Estado. Dentro de las legislaciones distingue la existencia de varios estatus que limitan su ejercicio. Identifica principalmente dos restricciones: la ciudadanía y la capacidad de obrar. Considera a la primera como un límite superable, y a la segunda como una barrera insuperable. Asimismo dependiendo de la necesidad de ser titular de alguno de los estatus referidos, divide a los derechos en distintas categorías: los derechos humanos son derechos que posee cualquier individuo independientemente de no tener la ciudadanía ni la capacidad de obrar. Los derechos civiles son reconocidos a todas las personas con capacidad de obrar y los derechos públicos primarios son otorgados a todas aquellas personas con capacidad de obrar que además sean ciudadanos.¹⁰⁶

Concluye que el principal cambio que ha favorecido la evolución de los derechos fundamentales actualmente ha sido el que se ha dado en su interpretación, de manera que se ha partido de una restringida discriminatoria a una con mayor amplitud y de carácter universal, es decir aumentando el número de sujetos que pueden ser titulares del estatus necesario para ejercerlos.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, editorial Trotta, cuarta edición, 2004, p. 37.

¹⁰⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 37-40.

¹⁰⁷ Cfr. *ibidem*, p. 41.

Los derechos de participación en asuntos públicos son considerados como derechos fundamentales por Luigi Ferrajoli. Señala que para la creación de un Estado de Derecho son imprescindibles todos aquellos que garanticen la igualdad de los individuos, éstos deben cumplir las siguientes características: universales, indisponibles e inalienables.

Por su parte Leoncio Lara Sáenz propone que los derechos humanos son aquellos inherentes a la condición de ser humano. Los define como el “conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de las personas, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada [...]”.¹⁰⁸ Al igual que Ferrajoli, opina que deben estar reconocidos en el ordenamiento constitucional, y garantizados a través de diversa legislación, asimismo les reconoce las características de universales e inalienables.

Para Miguel Carbonell los derechos fundamentales dependen de “la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna”.¹⁰⁹

2. Definición

Para Sonia Picado los derechos políticos son “aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación

¹⁰⁸Lara Sáenz, Leoncio, *Derechos Humanos y justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 22 y 23.

¹⁰⁹Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Editorial Porrúa, UNAM-CNDH, 2009, p. 5.

política”.¹¹⁰ Señala que dependen de las formas de participación reconocidas en cada Estado, por lo que puede variar la regulación de éstos dependiendo del país.

Para Leoncio Lara Sáenz los derechos políticos “son las prerrogativas irrenunciables que tienen los ciudadanos para participar en la integración de los poderes públicos, y que permiten participar individual y colectivamente en las decisiones y vida de carácter político de una comunidad”.¹¹¹ En un tenor similar Fix-Fierro considera que son fundamentales para permitir la participación del individuo en la sociedad. Les otorga el carácter de indispensables para lograr una igualdad auténtica e incluso los coloca como un prerequisite para alcanzar la eficacia de los derechos sociales. Están regulados a nivel constitucional y son el fundamento de otros derechos.¹¹²

Miguel Concha Malo propone como definición de derechos políticos la creada por Antonio Enrique Pérez Luño que los describe como “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad de la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”.¹¹³

Luis Sánchez Agesta clasifica a los derechos en distintos grupos: derechos civiles, libertades económicas, libertades públicas, derechos políticos y derechos sociales. Considera a los penúltimos como de primera generación ya que representan un derecho de no hacer por parte del Estado.¹¹⁴ Asimismo Leoncio Lara Sáenz los coloca dentro de esa generación, junto con los derechos de igualdad, legalidad y civiles.¹¹⁵

También para Norma Inés Aguilar León los derechos políticos pertenecen a la primera generación a la par de los derechos civiles, ya que están caracterizados

¹¹⁰Picado, Sonia, "Derechos Políticos como derechos humanos", en Dither Nolhen y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, p. 41, consultado en línea el 19 de febrero de 2014, http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf

¹¹¹Cfr. Lara Sáenz, Leoncio, *op. cit.*, nota 108, p. 26.

¹¹²Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 23.

¹¹³Citado por Concha Malo, Miguel, *op. cit.*, nota 92, p. 17.

¹¹⁴Citado por Concha Malo, Miguel, *ibídem*, p. 18.

¹¹⁵Cfr. Lara Sáenz, Leoncio, *op. cit.*, nota 108, p. 24.

por un deber de abstinencia por parte del Estado. La diferencia que encuentra en estos tipos de derechos y los civiles es que los segundos se distinguen por limitar posibles afectaciones en la autonomía de los particulares frente al Estado y las demás personas; mientras que en los primeros se caracterizan por la participación de los individuos en la formación de la estructura política. Se pronuncia a favor de que los derechos políticos sean ejercidos de manera exclusiva por los ciudadanos ya que incluyen formas de participación que deberían de corresponder solamente a los miembros de la nación.¹¹⁶

Sonia Picado al igual que los autores anteriores coloca a los derechos políticos dentro de la primera generación debido a que son derechos que le otorgan libertad al particular y un deber de no intervención por parte del Estado, sin embargo considera que la evolución de éstos ha trascendido la clasificación en generaciones. Explica las diferencias entre los derechos políticos y civiles de la siguiente manera: “los derechos civiles implican garantías de independencia del ser humano ante un Estado libre, mientras que los derechos políticos atañen a la efectiva presencia de las personas en la esfera pública y de decisión, haciendo posible su incorporación dentro de la estructura política”.¹¹⁷

Considera una característica distintiva de los segundos la relación con el deber o función que presentan al mismo tiempo, ya que es de carácter legitimador su ejercicio al designar a los detentadores de los cargos de representación.

Juan Carlos González Hernández define a los derechos políticos en sentido amplio como las “condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos”. Señala que pertenecen a la primera generación. Para establecer la distinción entre los derechos del tipo civil de los derechos políticos cita a Daniel Zovatto quién define a los primeros como aquellos destinados a los individuos para permitirles realizar sus intereses individuales, mientras que los políticos permiten la participación de

¹¹⁶Cfr. Aguilar León, Norma Inés, "Los derechos políticos como derechos humanos en México", en Patiño Manffer, Ruperto (coord.) *Derecho electoral: temas de actualidad*, México, Porrúa- Facultad de Derecho UNAM, 2011, p. 252.

¹¹⁷Picado, Sonia, *op. cit.*, nota 110, p. 51.

los individuos en el ejercicio de la soberanía nacional. Al igual que Ferrajoli indica que para su ejercicio es necesario un estatus determinado. En los primeros la condición humana es suficiente, mientras que en los segundos es requisito el tener una edad en que se presuponga cierta madurez y poseer una relación con el Estado, como la nacionalidad.¹¹⁸

De tal manera los derechos políticos son aquellos correspondientes a la primera generación de derechos, caracterizados por un deber de no intervención por parte del Estado, mediante los cuales los individuos pueden tomar parte en la toma de decisiones públicas, sea a través de un representante o de manera directa.

Antes de pasar al estudio sus especies en particular es necesario hacer una distinción entre ellos y los tipos de derechos de participación del individuo en los asuntos públicos del Estado. La primera diferenciación que se debe hacer es entre los derechos de carácter político y aquellos que están relacionados con asuntos públicos, tales como los servicios públicos. Los primeros están encaminados a la toma de decisiones colectivas vinculatorias y la integración de los órganos de representación popular.

Asimismo dentro de los derechos políticos se encuentra una distinción entre derechos políticos y derechos político-electorales. Los primeros se refieren a todos aquellos vinculados con la materia político-electoral mientras que los segundos son los fundamentales para la creación de una democracia, es decir aquellos que garantizan principios sin los cuales simplemente es imposible que una forma de gobierno sea democrática.

Los derechos político-electorales se encuentran previstos en diversos instrumentos internacionales ratificados por México. Entre ellos se localizan los siguientes:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

ARTÍCULO 25

¹¹⁸Cfr. Citado por Concha Malo, Miguel, *op. cit.*, nota 92, p. 19-20

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 generales de igualdad a las funciones públicas de su país.¹¹⁹

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 23. 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 voluntad de los electores, y Carta Interamericana de Derechos Humanos

c) de tener acceso, en condiciones generales 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, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.¹²⁰

De tal manera se puede afirmar que los derechos político-electorales son: el derecho de participar en la toma de decisiones públicas (sea directamente o a través de representantes), votar en elecciones que deben de ser periódicas y

¹¹⁹*Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos*, consultado el 25 de febrero de 2014, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

¹²⁰*Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, consultado el 25 de febrero de 2014, <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf>

auténticas, garantizando la secrecía y universalidad del voto, y el derecho de poder ejercer funciones públicas.

La definición de los derechos político-electorales se puede vislumbrar en diversas tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dentro de la tesis de jurisprudencia número 29/2002 con el rubro “Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe de ser restrictiva” se les enuncia y fundamenta de la siguiente manera:

[...] En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática.¹²¹

Por ejemplo, en el año 2012 se emitió la tesis de jurisprudencia número 11/2012 con el rubro “Candidaturas independientes. Su exclusión en el sistema electoral federal no vulnera derechos fundamentales”.¹²² En ella se indica que votar es un derecho político-electoral fundamental previsto en la Constitución, sin embargo el deber de parte del Estado de garantizarlo no comprende necesariamente el permitir las candidaturas independientes, ya que éstas son complementarias, no son indispensables para la formación de un gobierno democrático.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos por sentencia de fecha el 6 de agosto de 2008, a través de la cual resolvió el caso Castañeda. En ésta la Corte resolvió que el Estado mexicano no había violado el derecho de voto pasivo del actor al no permitirle contender en la elección presidencial de 2006 como candidato independiente, sin embargo si

¹²¹Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 27- 28.

¹²²Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, pp. 13-15.

había infringido su derecho de acceso a la justicia al no estar regulado en la legislación algún mecanismo a través del cual pudiera impugnar la ley federal que se lo impedía. La Corte Internacional argumenta en su fallo que el derecho de voto pasivo no había sido lesionado, ya que las leyes preveían la forma en que los ciudadanos podían acceder a su ejercicio, sin que obligatoriamente México debiera de adoptar un sistema electoral que permitiera la existencia de las candidaturas independientes. Es decir que los límites y la forma de organizar cómo puede ser ejercido ese derecho le corresponde a cada uno de los Estados. Sin embargo la Corte Interamericana resolvió que la inexistencia de un mecanismo a través del cual el ciudadano pueda impugnar leyes que considere inconstitucionales si lesionaba el derecho de acceso a la justicia.¹²³

De tal forma (como lo menciono adelante) que existan dentro de una regulación métodos de democracia semi-directa no afecta de manera directa la calidad de una democracia. Recientemente con la inclusión en la legislación mexicana de estos nuevos instrumentos se pretende ampliar las posibilidades de participación de los ciudadanos, sin embargo no debe ser perdido de vista que los derechos políticos-electorales son aquellos básicos para el fortalecimiento de un adecuado sistema de representación.

III. ADQUISICIÓN Y SUSPENSIÓN

En la legislación mexicana los derechos políticos no pueden separarse de la categoría de ciudadanía. Fix-Fierro la señala como el requisito *sine qua non* para poder participar en los asuntos políticos de un país. Es un estatus que conlleva tanto derechos como deberes (como ya he referido), que puede estar sujeto a suspensión o pérdida por las causas señaladas legal y constitucionalmente.¹²⁴

Para Miguel Carbonell se trata de un concepto tradicionalmente relacionado con el vínculo de un sujeto a un Estado, ya sea por cuestiones territoriales o por

¹²³Cfr. Pelayo Möller, Carlos María y otro, "El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos", consultado el 26 de octubre de 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/9/pim/pim30.pdf>

¹²⁴Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, pp. 35- 36.

parentela. Critica que se sigan aplicando criterios pertenecientes al contexto que dio origen a la creación del Estado como restricciones al ejercicio de los derechos, ya que actualmente las situaciones políticas y sociales son muy diferentes.¹²⁵

Manuel Aragón indica que el requisito de tener un modo honesto de vivir vulnera el principio de seguridad jurídica. Si se le interpreta en sentido positivo resulta difícil de acreditar, y si por el contrario se dilucida en uno negativo concluye que es un absurdo, derivado de que todas las conductas que atentan la moral en un grado que puede afectar a la sociedad están tipificadas en los diversos códigos penales del país, incluso existen delitos especiales que sancionan conductas relacionadas a faltas en Derecho Electoral.¹²⁶

Las causas de suspensión de los derechos políticos son por lo tanto las mismas previstas para la suspensión de la ciudadanía. Fix Fierro señala que otra causa diversa a las anteriores es la incapacidad civil. Pese a no estar expresamente prevista en la Constitución, el sujeto incapaz no tiene la facultad para poder ejercerlos, derivado de su situación. Las causas por las cuales se puede declarar la incapacidad de una persona están contempladas en el artículo 450 del Código Civil Federal.¹²⁷

Asimismo en los instrumentos internacionales se prevé la posibilidad de que los Estados puedan suspender la ciudadanía, siempre y cuando las causales no sean indebidas, es decir que no sean discriminatorias. Por lo anterior han sido criticadas fuertemente diversas causales que he mencionado en el anterior capítulo, así como la posibilidad de que se pueda perder ese estatus ya que conllevaría la pérdida de la facultad de ejercicio de los derechos políticos.

¹²⁵Cfr. Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 109, pp. 23-25.

¹²⁶Cfr. Aragón, Manuel "El derecho del sufragio en el conjunto del derecho electoral", en Dither Nolhen y otros *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, p. 180, consultado en línea el 19 de febrero de 2014, http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/X.pdf

¹²⁷Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 36, p. 42.

IV. ESPECIES DE DERECHOS

En la Constitución no se encuentra regulado el derecho de participación en los asuntos políticos de manera general, sino están enunciados derechos específicos así como el principio de soberanía popular (artículo 39). El reconocimiento de éstos implica a su vez el deber del Estado de establecer y perfeccionar los mecanismos y procedimientos para hacerlos efectivos. Asimismo los derechos políticos si bien centralmente abarcan el derecho del voto activo, voto pasivo, candidaturas independientes, asociación y afiliación, también incluyen otros métodos de democracia semi directa, tales como la iniciativa ciudadana y la consulta popular.

1. *Derecho de voto activo*

Fix-Fierro considera al derecho de voto activo como el “derecho de participación política por excelencia y consiste en la facultad que tienen el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo [...]”.¹²⁸ Para Norma Inés Aguilar León tiene carácter público, y su ejercicio debe ser exclusivo para aquellos integrantes de una comunidad política, es decir los ciudadanos. Propone como definición “la facultad del ciudadano para elegir; mediante una manifestación de voluntad a sus representantes en el gobierno”.¹²⁹

Manuel Aragón considera al sufragio además de un derecho subjetivo (tanto en su perspectiva activa o pasiva) como un principio básico, central del Estado democrático. Al reconocer la soberanía popular, el ejercicio del voto es la forma más práctica para aplicarla, asimismo constituye el método más adecuado para designar la representación popular, indispensable en la democracia representativa, ya que ésta es imposible sin que los cargos sean asignados

¹²⁸ *Ididem*, p. 44.

¹²⁹ Aguilar León, Norma Inés, *op. cit.*, nota 116, p. 254.

conforme la realización de elecciones periódicas, o sin limitación temporal del ejercicio de los cargos.¹³⁰

Define al voto activo como el derecho individual de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección, o más exactamente, en cualquiera de las votaciones públicas que se celebren.¹³¹ Asimismo señala que su simple existencia no es suficiente para garantizar una democracia, es necesario que le sean aseguradas diversas características para que sea realmente un derecho eficaz. Las principales son que sea universal, libre, igualitario y secreto. Cada una de ellas constituye una garantía para hacer al voto efectivo.

Universal: no debe haber restricciones por cuestiones discriminatorias, tales como raza, sexo, educación o nivel económico. Garantiza la igualdad de todos los individuos para intervenir en los asuntos públicos.

Libertad: está prohibido ejercer coerción o impedir a los ciudadanos ejercer el voto por el partido o candidato de su elección. Evita que pueda haber amenazas o presión para dirigir de determinada manera su elección.

Secreto del voto: la emisión del voto debe hacerse de manera que sólo su titular conozca su sentido, sin que se le pueda obligar a decirlo. Protege la libertad en su ejercicio al evitar que pueda haber coerción sobre el ciudadano para dirigir de determinada manera su elección.

Personal e intransferible: el derecho de voto debe ser ejercido por el ciudadano, no admite representación, ni puede ser susceptible de apropiación por persona distinta a su titular (característica que le corresponde como derecho fundamental).

Si bien el artículo 35 fracción I de la Constitución solo prevé como derecho del ciudadano el participar en las elecciones, el artículo 7 de la Ley General de

¹³⁰Cfr. Aragón, Manuel "Derecho de sufragio: principio y función", en Dither Nolhen y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 164- 165, consultado en línea el 19 de febrero de 2014, http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/IX.pdf

¹³¹Ídem.

Instituciones y Procedimientos Electorales regula que el voto debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

El que sea directo en la regulación atiende al sistema electoral que se tiene regulado. En otros sistemas los ciudadanos eligen a intermediarios para que éstos sean quienes voten por los funcionarios. En México a través las elecciones se eligen a los representantes públicos sin necesidad de éstos.

Para Fix-Fierro el factor que determina quién está legitimado para ejercer el voto es el grado de afectación del individuo de las decisiones del gobierno, y es por esta misma razón que diferencia los derechos políticos de los demás derechos fundamentales, ya que en los primeros es necesaria la existencia de un vínculo de pertenencia al Estado. Considera a la ciudadanía como “un vínculo *recíproco* que se manifiesta generalmente en un catálogo de deberes u obligaciones del ciudadano, y no sólo un lazo unilateral con el Estado”.¹³² De tal manera sostiene que los mexicanos residentes en el extranjero están legitimados para participar en las elecciones nacionales al ser afectados por las decisiones del gobierno mexicano, ya que sus posesiones y familias en su mayoría están ubicadas en territorio nacional.

A. El voto como deber

Marcos del Rosario Rodríguez afirma que los derechos político-electorales no deberían ser considerados al mismo tiempo un deber, ya que eso ocasionaría que se regularan límites que podrían llevar a desvirtuar la función de éste. Propone que son prerrogativas sujetas a un deber jurídico, asimismo al ser derechos fundamentales están sujetos a limitaciones y a una regulación.¹³³ Por el contrario para Leoncio Lara Sáenz el derecho de votar es considerado tanto como un derecho y un deber.¹³⁴

¹³²Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 53.

¹³³Cfr. Del Rosario Rodríguez, Marcos, *op. cit.*, nota 70, pp. 7-8.

¹³⁴Cfr. Lara Sáenz, Leoncio, *op. cit.*, nota 108, p. 27.

Manuel Aragón lo divide en dos sentidos: uno subjetivo y otro objetivo. El primero refiere al derecho del que es titular el individuo a través del cual libremente designa a sus representantes. Por otro lado el objetivo consiste en un principio básico para la democracia, que trasciende para la conformación del funcionamiento estatal.

Derivados de estos dos sentidos los derechos políticos son previstos constitucionalmente tanto como un deber como un derecho. Señala que todos los derechos fundamentales poseen esta dualidad, sin embargo en los políticos, y particularmente en el sufragio, el sentido objetivo adquiere una mayor importancia, por lo que es adecuado que estén contemplados en los textos constitucionales como un deber.

Asimismo es necesario que haya un equilibrio en éstos, ya que de darle preeminencia a alguno quedaría desvirtuada la función y el derecho del sufragio. La excesiva institucionalización del voto puede llevar, según Manuel Aragón, “a la desaparición del derecho con el argumento de que de esa manera se garantiza mejor la „función“ que el propio derecho realiza”.¹³⁵ Advierte que el concebir a los derechos como simples medios para un lograr la organización o representación “eficaz” de los ciudadanos en el gobierno, puede provocar una limitación excesiva en su ejercicio llegando al extremo incluso de desaparecerlo y transformarlo en un deber simplemente.

Concluye que es importante no ignorar ninguna de las dos facetas que componen al voto, sino equilibrarlas, de manera que la faceta subjetiva no elimine la existencia de un deber intrínseco en ella, y que la objetiva no prevalezca sobre el derecho perdiendo su función. Finalmente destaca que el voto nunca debe de perder la calidad de derecho fundamental, es decir “un derecho subjetivo capaz de ser ejercitado por todos los ciudadanos con la mayor facilidad y sin discriminación alguna”.¹³⁶

¹³⁵ Aragón, Manuel, *op. cit*, nota 130, p. 172.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 173.

2. Derecho de voto pasivo

Manuel Aragón propone como definición de voto pasivo “el derecho individual a ser elegible y a presentarse como candidato en las elecciones para cargos públicos”.¹³⁷ Señala que no es ilimitado y se necesita cumplir con los requisitos previstos en la ley para poder ser ejercido. De tal manera no obligatoriamente implica el desempeño de un cargo de elección popular, sino que se tenga la posibilidad de postularse para contender por una candidatura, posteriormente por un puesto y en caso de haber obtenido la votación necesaria, desempeñarlo.

Similar explicación da Leoncio Lara Sáenz sobre las limitaciones en el voto pasivo. Considera que para el ejercicio de éste es necesario que se cumplan con los requisitos de elegibilidad.¹³⁸ Norma Inés Aguilar León lo propone definir como el “derecho a participar en el gobierno y a ser admitido en cargos públicos: es el derecho que tienen los ciudadanos de participar en los órganos de gobierno del Estado; a tener acceso y ser admitidos en todos los cargos y funciones públicas”.¹³⁹

Fix-Fierro explica que los requisitos de elegibilidad son mayores que aquellos contemplados para el voto activo derivado de que, para el ejercicio de las funciones públicas, es necesario una “mayor experiencia y relación del candidato con el país, estado o municipio”, asimismo señala que diversas limitaciones en la realización de las funciones públicas se derivan de que el ciudadano puede estar en una circunstancia en la que se creen conflictos de intereses o el uso de recursos públicos para favorecer a algún candidato.¹⁴⁰

Manuel Aragón indica las limitaciones en el ejercicio de cargos públicos, haciendo especial énfasis en los requisitos de elegibilidad. Da a notar el que el voto pasivo constituye el derecho “a ser elegible, y en la medida en que para ser elegible

¹³⁷ Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 126, p. 185.

¹³⁸ Cfr. Lara Sáenz, Leoncio, *op. cit.*, nota 108, p. 29.

¹³⁹ Aguilar León, Norma Inés, *op. cit.*, nota 116, pp. 254-255.

¹⁴⁰ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 56.

primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato a las elecciones“.¹⁴¹

Siguiendo con esta explicación considera que para hacer el sufragio pasivo democrático es necesario garantizar que el mayor número de ciudadanos posible tenga la oportunidad de participar en la contienda para un cargo, lo cual implica que los requisitos de elegibilidad deben de ser sólo aquellos necesarios para desempeñar adecuadamente la función y no extralimitarse.¹⁴²

Divide los requisitos de elegibilidad en negativos y positivos. Dentro de los positivos sitúa la ciudadanía, la nacionalidad adquirida por nacimiento y una edad determinada por la Constitución, en la cual se considera que los ciudadanos adquieren la madurez y experiencia suficiente para desempeñar los cargos.

Los requisitos negativos (también llamados las causas de inelegibilidad) son aquellos impedimentos para el ejercicio del voto pasivo, con el propósito de garantizar la libertad e igualdad de circunstancias para los candidatos. El legislador al preverlos pretende que las elecciones se realicen bajo un contexto en el que no haya intervención del poder público ni factores externos que desequilibren las oportunidades de los ciudadanos que deseen postularse como candidatos.¹⁴³

El capítulo segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales titulado “De los requisitos de elegibilidad” contempla en el artículo 10 requisitos adicionales a los regulados en los artículos 55 y 58 constitucionales.

Artículo 10.

1. Son requisitos para ser Diputado Federal o Senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;

¹⁴¹Aragón, Manuel, *op. cit*, nota 130, p. 173.

¹⁴²*Cfr. ibídem.*

¹⁴³Aragón, Manuel, *op. cit*, nota 126, p. 189- 192.

- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate, y
- f) No ser Presidente Municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de la elección.¹⁴⁴

De similar forma el artículo 11 de la ley referida regula las causas de inelegibilidad. Ahí mismo se prevé el impedimento de los partidos políticos de registrar más de cierta cantidad de candidatos a diputados y senadores por ambos principios, ni que una persona puede competir por más de un cargo de elección popular en un mismo procedimiento electoral.¹⁴⁵

Además, para la contienda de puestos en elecciones federales, la Constitución prevé condiciones específicas para el ejercicio de distintos cargos de especial importancia. A continuación enuncio cuales son éstos y los requisitos contemplados para ser elegible:

A. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Están previstos en el artículo 82 de la Constitución. En él se regula una restricción al ejercicio del derecho de voto pasivo a los mexicanos por naturalización,

¹⁴⁴ *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Página de la Cámara de Diputados, consultado el día 1 de julio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>

¹⁴⁵ *Cfr. ibídem.*

asimismo se limita la posibilidad de contender a aquellos ciudadanos por nacimiento cuando uno de sus progenitores o ambos no sean mexicanos.¹⁴⁶

De la misma manera se requiere una edad mínima de 35 años cumplidos al momento de ejercer el cargo. Como he referido anteriormente, un factor trascendental para la adquisición del estatus de ciudadanía así como del ejercicio de los derechos políticos relacionados con ella es la afectación y pertenencia del individuo al sistema político, por tal motivo se exige que el candidato haya residido durante veinte años en el país y mínimo un año antes del día de la elección. Para determinar lo que se entiende por residencia es necesario referir al Código Civil Federal, el cual prevé en su artículo 29 que el domicilio es “el lugar donde residen habitualmente”. Asimismo señala la presunción de que se tiene por domicilio aquel lugar donde una persona permanezca por más de seis meses.

Dentro de los requisitos negativos prohíbe la participación de los ministros de culto, que se esté en servicio activo en el Ejército durante los 6 meses anteriores al día de la elección, ser Secretario o subsecretario de Estado, Fiscal General de la República y gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal salvo que se separen de su puesto un mes antes del día de la jornada electoral. Finalmente la causal de inelegibilidad comprendida en el artículo 83 de la Constitución se refiere a la no reelección, ya sea que se haya fungido como presidente interino, provisional, sustituto o constitucional.

B. Diputados y Senadores

Los requisitos para desempeñar los cargos de diputado y senador federal son idénticos salvo la edad, que en el caso de diputados es de 21 años, y para senadores es de 25 años cumplidos al día de la jornada electoral (artículo 58 de la Constitución). El artículo 55 del mismo ordenamiento regula las condiciones necesarias para ser diputado.¹⁴⁷

¹⁴⁶Cfr., Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el día 1 de julio de 2014.

¹⁴⁷*Ibidem.*

En concordancia con la delimitación territorial, para la elección diputados y senadores el candidato debe de haber residido en la entidad federativa en que se realice la elección o en algún estado vecino durante 6 meses antes del día de la jornada electoral. En el caso de diputados plurinominales debe residir por el mismo periodo de tiempo señalado, dentro de algún lugar que comprenda la circunscripción o sea vecino de ella.

Asimismo señala causales de inelegibilidad por desempeñar determinados cargos públicos, sin embargo prevé que en caso de renunciar cierto tiempo previo al día de la jornada electoral el ciudadano puede contener por el cargo de elección popular. Si se está de servicio activo en el Ejército, en puesto de mando en la policía o gendarmería rural en el distrito o circunscripción de la elección, se es titular de un organismo autónomo, secretario o subsecretario de Estado, o titular de algún organismo descentralizado o desconcentrado se debe renunciar 90 días antes de la elección. Lo mismo en caso de ser secretario de gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal, magistrado y juez, presidente municipal o jefe delegacional en el territorio correspondiente a sus respectivas competencias.

Tratándose de un Ministro de la Suprema Corte, magistrado o secretario del Tribunal Electoral, consejero presidente, consejero, director ejecutivo o personal profesional directivo del Instituto Nacional Electoral debe de renunciar 3 años antes de la elección. Para Gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal en su jurisdicción respectiva existe una prohibición absoluta de participar en elecciones.

De estos requisitos se pueden desprender algunas reflexiones generales. La primera de ellas es que para el ejercicio de los cargos de elección pública más importantes se discrimina a los mexicanos por naturalización y aquellos que tengan doble nacionalidad. La misma circunstancia aplica a que se exija que los padres del candidato a presidente deban de ser mexicanos. La vinculación del individuo con el Estado se acredita al poseer el estatus de ciudadano mexicano,

sin necesidad de excluirlos por otra circunstancia, además no garantiza un mejor desempeño ni cumplimiento de las responsabilidades de su función.

Respecto al tiempo requerido para que determinados funcionarios se separen de sus cargos para competir por puestos de representación popular, considero son demasiado cercanas las fechas reguladas de la jornada electoral como para no influenciar en el desarrollo de la campaña electoral.

A partir del decreto de reforma publicado el 10 de febrero del 2014 al artículo 59 de la Constitución se integró la posibilidad de que los diputados y senadores puedan ser reelectos hasta por 4 periodos tratándose de los primeros o 2 para los segundos. Se realizó con el propósito de profesionalizar el ejercicio de la función legislativa, así como dar la posibilidad a los ciudadanos de tener una herramienta para apoyar a aquellos políticos que hayan realizado una buena labor durante su encargo. Sin embargo la legislación obliga al funcionario que decida reelegirse a participar en el mismo partido en el que obtuvo el triunfo (siempre que no renuncie a la militancia del partido al menos a la mitad del ejercicio de su cargo). Esto puede hacer que se cree un obstáculo, ya quién desee ser reelecto debe de contar con el apoyo del partido político que lo postuló como candidato originalmente, lo que condiciona de cierta manera el actuar del funcionario a los intereses de éste.

Existen algunas reglas especiales para la elección de diputados y senadores relativas a la participación de las mujeres. Fix-Fierro señala que derivado de la falta de posibilidades reales de éstas de ejercer puestos políticos se han creado acciones positivas para instaurar una situación equitativa con el fin de que gradualmente ésta corresponda a la realidad social. Define a las cuotas de género como “la reserva de un número mínimo de candidaturas (o cargos) a un grupo social discriminado o en posición de desventaja”.¹⁴⁸

En México la paridad de género se ha regulado, obligando a los partidos políticos a registrar a mujeres como candidatas para la mitad de los cargos en las elecciones de diputados y senadores, tanto para la elección conforme el sistema

¹⁴⁸Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 58.

de mayoría simple como el de representación proporcional. Tales disposiciones están reguladas por los artículos 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁴⁹

Es de fundamental importancia que a pesar de que se haya incorporado a la legislación la paridad de género, esto no resuelve los problemas respecto la equidad entre mujeres y hombres. No se debe de perder de vista que, como toda acción positiva, es una medida temporánea para promover la igualdad, para que poco a poco se presente de manera natural en la sociedad sin necesidad de que haya una norma que lo obligue.

Otra regulación especial prevista en el ordenamiento mexicano es la relativa a la elección de las autoridades a través de los usos y costumbres por parte de las comunidades indígenas. Derivado del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y los “Acuerdos de San Andrés Larráinzar”, el 14 de agosto de 2001 se publicó el decreto de reforma al artículo 2° de la Constitución dónde se reconoció la libertad de, mediante sus normas, prácticas y tradiciones, elegir a sus gobernantes, siempre que se garantizara la igualdad de la mujer, el respeto al pacto federal y la forma de gobierno.¹⁵⁰

Así, en materia electoral se ha dado respaldo a las comunidades indígenas, tanto a través del reconocimiento de los usos y costumbres, como en suplencia de la queja. Sin embargo para poder hablar de un desarrollo democrático idóneo las condiciones sociales y económicas de gran marginación que sufren estos pueblos es un asunto pendiente por parte del Estado, el cual no hay que dejar pasar por alto.

3. Candidaturas independientes

Mariana Hernández Olmos sitúa a las candidaturas como la base dentro en una democracia representativa, ya que es a través de la contienda electoral que los ciudadanos pueden llegar a ocupar cargos públicos. Las define como “las

¹⁴⁹Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 144, consultado el 1 de julio de 2014.

¹⁵⁰*Cfr.*, Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 64.

postulaciones a cargos públicos en las que los partidos políticos tienen una intervención parcial o complementaria, y con ellas los ciudadanos ejercen sus derechos políticos sin impedimento de que puedan ser apoyadas por grupos de ciudadanos, grupos políticos o asociaciones civiles”.¹⁵¹

Durante gran parte de la existencia del país las candidaturas independientes han sido reconocidas de manera tácita por el sistema político. Solamente a partir del decreto de reforma del 7 de enero de 1946, en el artículo 60 de la Ley Electoral Federal se otorgó el monopolio del registro de candidaturas a los partidos políticos con el propósito de fortalecer el sistema de partidos.¹⁵² Lamentablemente lo anterior provocó otro tipo de problemas; al consolidarse estos entes de interés público, los ciudadanos gradualmente han mostrado signos de insatisfacción relacionados con la poca representatividad que encuentran en los candidatos propuestos por ellos, así como la falta de mecanismos para poder de manera directa intervenir en los asuntos públicos.

Así, el nueve de agosto de 2012 se publicó el decreto de reforma para incluirlas en el artículo 35 constitucional. Es importante señalar que estas candidaturas de ninguna manera puede sustituir el papel de los partidos políticos dentro de una democracia, ya que éstos son indispensables para lograr la organización política del país, crear acuerdos y representar a las diversas fuerzas políticas que posee la sociedad, cuestión que sólo con las candidaturas independientes sería imposible de ser logrado, ya que las últimas se concentran mayormente en un individuo y no en una base ideológica.

Antes de ser previstas constitucionalmente la única forma en la que un ciudadano sin afiliación política podía postularse para contender por un cargo de elección popular era mediante el apoyo de un partido político que lo designara como su candidato. Sin embargo, con esta reforma, los ciudadanos pueden postular sus candidaturas para los puestos de presidente, diputados y senadores de mayoría

¹⁵¹ Hernández Olmos, Mariana, “La importancia de las candidaturas independientes”, *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, N° 12, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 14.

¹⁵² Cfr. *Ibidem.*, pp. 20-25.

relativa, siguiendo un procedimiento previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Se debe de presentar una manifestación de intención ante la autoridad correspondiente conforme la elección en la que se desee participar y constituir una asociación civil especial para tal propósito. Una vez realizado lo anterior se adquirirá el carácter de aspirante a candidato independiente y se podrán realizar actividades tendientes a obtener el apoyo ciudadano requerido, siempre que no sea a través de radio o televisión (artículos 368 y 369).

El porcentaje de firmas solicitadas para participar en la elección de presidente es del 1% de la lista nominal de electores, compuesto por al menos el 1% de la lista nominal de electores de 16 entidades federativas. Para senador debe ser el 2% de la lista nominal de electores de la entidad federativa, compuesto por al menos el 1% de la mitad de los distritos que la compongan. Y en caso de diputados se debe de obtener el 2% de la lista nominal de electores del distrito electoral, compuesto por al menos el 1% de la mitad de las secciones electorales que lo compongan (artículo 371).

Transcurrido el plazo respectivo, el aspirante debe de presentar la solicitud por escrito para ser candidato independiente, acompañada por su plataforma electoral, datos de identificación de una cuenta bancaria para la fiscalización de recursos, informe de gastos y egresos, y la cédula con las firmas y claves de elector de los ciudadanos que apoyan su candidatura (artículo 383). El Instituto será el encargado de corroborar que se haya cumplido con el número de firmas requeridas (artículo 385).

El monto total que recibirán los candidatos independientes es el correspondiente al de un partido político de nuevo registro. Se dividirá un tercio entre todos los candidatos aspirantes a presidente, un tercio para los candidatos a senadores y lo restante para los candidatos a diputados (artículos 407 y 408). Para el acceso a radio y televisión se otorgarán los tiempos correspondientes a un partido de nuevo registro para el total de los candidatos conforme la elección. Solamente podrán

tener acceso a estos medios de comunicación en la campaña electoral (artículo 412).¹⁵³

Considero que uno de los temas mejor desarrollados de esta regulación es el riguroso sistema de fiscalización de recursos que prevé. A través de éste se puede impedir que dinero de procedencia ilícita financie las campañas electorales de los candidatos independientes, lo cuál podría ser muy dañino al sistema político, como demuestran diversas experiencias en otros países. Sin embargo, el poco financiamiento público y cobertura en medios de comunicación, creo que los pone en una situación de desventaja seria.

4. Derecho de asociación y afiliación

Estos derechos están relacionados entre sí, sin embargo es necesario diferenciar en qué consiste cada uno de ellos, por lo que comienzo analizando qué es el derecho de asociación y posteriormente el de afiliación, que tienen un carácter más específico que el primero.

A. Derecho de asociación

Leoncio Lara Sáenz define la asociación como una “agrupación permanente para realizar un mismo fin“, por lo que para él, el derecho de asociación es la facultad de los ciudadanos de formar agrupaciones permanentes para realizar fines relacionados con la materia electoral.¹⁵⁴

Del mismo modo Norma Inés Aguilar León señala que consiste en asociarse o de reunirse con fines políticos, y que está contemplado en los artículos XX, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.¹⁵⁵

Para Fix-Fierro es un derecho mediante el cual los ciudadanos pueden organizarse en asociaciones que gocen de prerrogativas especiales conforme las leyes electorales. En la Ley General de Partidos Políticos se contemplan dos

¹⁵³ Cfr., Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 144, consultado el 1 de julio de 2014.

¹⁵⁴ Cfr. Lara Sáenz, Leoncio, *op. cit.*, nota 108, p. 29.

¹⁵⁵ Cfr. Aguilar León, Norma Inés, *op. cit.*, nota 116, p. 255.

formas de organización política: las agrupaciones políticas nacionales y los partidos políticos nacionales (artículos 1 y 20). Particularmente para la constitución de estos últimos se solicitan requisitos especiales, derivado de que, para su funcionamiento se emplea financiamiento público. Sin embargo opina que es mejor establecer controles *ex post* a la constitución de los partidos y agrupaciones políticas que requerir un gran número de condiciones previas.¹⁵⁶

Además de estar regulado en el artículo 35 constitucional este derecho tiene fundamento en el artículo 9° de la Constitución. En él se prevén diversas limitaciones a su ejercicio tales como la prohibición de reunirse con un fin ilícito, es decir, no puede contravenir con las leyes ni realizar actos prohibidos por las mismas. Asimismo contempla específicamente que solamente los ciudadanos pueden participar de los asuntos políticos.¹⁵⁷

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido tesis jurisprudencia sobre los límites que abarca este derecho, así como de su importancia para el desarrollo de la democracia. En la tesis de jurisprudencia 25/2002 con el rubro “Derecho de asociación en materia político electoral. Base de la formación de los partidos políticos y agrupaciones políticas” se desarrolla cuáles son sus principales características, que cito a continuación:

[...] en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos políticos y agrupaciones políticas, cumpliendo con los requisitos que se establecen en la ley. El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución federal. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe

¹⁵⁶ Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 79.

¹⁵⁷ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el 1 de julio de 2014.

cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el proceso electoral.¹⁵⁸

B. Derecho de afiliación

Es un derecho de carácter más específico que el de asociación. Trata la facultad de los ciudadanos de pertenecer a agrupaciones políticas, así como de los derechos que le son concedidos al participar en éstos, o simplemente de no querer afiliarse a ninguna organización política.

La evolución de la legislación sobre la afiliación en el ordenamiento mexicano se debe a los antecedentes históricos en los cuales el partido hegemónico, aprovechando el gran poder que tenía, obligaba a los ciudadanos pertenecientes a distintos sectores, principalmente los laborales, a asociarse a grupos políticos. De manera progresiva el artículo 35 de la Constitución ha evolucionado para resaltar y reforzar la independencia del individuo para pertenecer a una agrupación política.

Este mismo fin se ve reforzado con lo previsto en el artículo 41 base I párrafo segundo de la Constitución que regula lo siguiente: “Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.¹⁵⁹

A través de distintas tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha desarrollado ese derecho, de tal manera que se le ha diferenciado del derecho de asociación contemplado en el artículo 9° de la Constitución y se han establecido límites a su ejercicio, como que se tiene por satisfecho cuando el ciudadano se ha integrado a una asociación política.¹⁶⁰

En la tesis de jurisprudencia 24/2002 con el rubro “Derecho de afiliación en materia político-electoral. Contenido y alcances” se contiene una definición de este

¹⁵⁸Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 21 y 22.

¹⁵⁹Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el 1 de julio de 2014.

¹⁶⁰*Cfr.* Jurisprudencia con el rubro “Derecho de asociación. Sus diferencias específicas en materia política y político electoral” Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 25.

derecho como uno fundamental de contenido más específico que el de asociación, al ser expresamente relativo a la asociación libre e individual a los partidos y agrupaciones políticas. Asimismo incluye no solo la potestad de integrarse a uno de los anteriores sino de pertenecer a ellos, con todos los derechos inherentes. Especialmente el de afiliación consistente en la facultad de su titular para pertenecer o no a una organización política, conservar o ratificar la anterior, e incluso desafiliarse.¹⁶¹

5. Libertad de expresión

Como derecho fundamental de carácter político, tiene una estrecha relación con el derecho de libertad de expresión *lato sensu*, sin embargo con limitaciones especiales derivadas de su carácter.

Para Leoncio Lara Sáenz la libertad de expresión en sentido general se refiere a “[...] la capacidad de las personas de poder expresarse sin que el Estado lo pueda limitar siempre y cuando no ataque a la moral, provoque un delito, perturbe el orden público”.¹⁶² Asimismo aclara que también comprende a la libertad de imprenta.

María del Carmen Barranco realiza un estudio de la libertad de expresión en materia política a través de las sentencias del Tribunal Electoral. Para analizar los límites en su regulación comienza distinguiendo entre dos tipos de sistemas: el americano y el francés. En el segundo se le otorga gran importancia a la relación entre el Derecho y la política, de tal manera que es a través del primero que se deben regular las conductas para encaminarlas al desarrollo de la comunidad. Se da un voto de confianza al congreso para que legisle las situaciones en las que la libertad de expresión pueda transgredir a otros derechos.

Por el contrario, el sistema americano le concede predominio a ésta, considerando como bien común el conjunto del bienestar particular de cada individuo. Confía en

¹⁶¹Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

¹⁶²Lara Sáenz, Leoncio, *op. cit.*, nota 108, p. 30.

la labor garantista del juez para resolver un posible conflicto entre la libertad de expresión y otro derecho, está en desacuerdo con la intervención *a priori* del Estado en las relaciones de los particulares. Favorece la neutralidad de éste y legitima su participación exclusivamente en aquellos casos en los que esté vulnerado un derecho.¹⁶³

En México la libertad de expresión es prevista en los artículos 6° y 7° de la Constitución. El primero la restringe cuando sea contra la moral, la vida privada, los derechos de terceros o provoque algún delito. Prevé el derecho de réplica y el deber de garantizar esta libertad por parte del Estado. El artículo 7° regula la inviolabilidad de expresar ideas, opiniones e información a través de cualquier medio, reitera que no se puede limitar este derecho sino es por alguna de las restricciones previstas en el artículo anterior.¹⁶⁴

De igual manera en la legislación secundaria son regulados otros límites más específicos al ejercicio de la libertad de expresión. Algunos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales son: la prohibición de contratar propaganda en radio o televisión, por parte de los partidos políticos, precandidatos o candidatos independientes (artículos 226, 372 y 446), la prohibición de emitir calumnias contra algún candidato o institución (artículo 247), la regulación de identificación y colocación de propaganda electoral (artículo 250) y la prohibición de fijar o distribuir la anterior en oficinas públicas (artículo 249), entre otras.¹⁶⁵

De la lectura de los preceptos citados se desprende que la regulación mexicana prevé límites al ejercicio de la libertad de expresión, de manera que considero acertado afirmar que tiene una gran similitud con el sistema democrático francés. Si bien las intervenciones del Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral han apoyado a preservar estos límites, al juzgar cuando los particulares los han

¹⁶³Cfr. Barranco Avilés, María de Carmen, "Libertad de expresión y el modelo de democracia", en Luis Efrén Vega (coord.) *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, México, editorial Dykinson, S.L., 2010, pp. 18-20.

¹⁶⁴Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el 1 de julio de 2014.

¹⁶⁵Cfr. Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 89.

excedido, es clara la preeminencia del papel del legislador al enlistar diversas conductas que pueden afectar el bien común.

6. Derecho de petición

De forma similar a la libertad de expresión, el derecho de petición en materia política es una modalidad del derecho regulado en el artículo 6° de la Constitución, que prevé el libre acceso de cualquier persona a la información plural y oportuna, así como la obligación del estado a garantizarlo.¹⁶⁶ Además el artículo 8° de la Constitución regula que éste debe ser realizado a través de un escrito, de manera pacífica y respetuosa, pero que solamente los ciudadanos lo podrán ejercer en materia política.¹⁶⁷

De tal manera actualmente el artículo 6° de la Constitución se interpreta como un reconocimiento del derecho de petición, complementando la libertad de expresión. Asimismo con la creación del Instituto Federal para el Acceso a la Información y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, se legisló de manera expresa la facultad de los ciudadanos de solicitar a la autoridad administrativa electoral la información relacionada con el uso de recursos por parte de los partidos políticos y agrupaciones políticas.

7. Mecanismos de participación semi- directa

Para Armando Rendón Corona los mecanismos de democracia semi-directa son “el desdoblamiento del principio de soberanía popular”.¹⁶⁸ De forma que mientras la democracia indirecta se distingue por el voto de los ciudadanos para la elección de representantes, quienes son los encargados de la toma de decisiones, los mecanismos de democracia semi-directa se distinguen por la toma directa de decisiones a través de la votación en la que pueden participar todos los ciudadanos.

¹⁶⁶Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el 1 de julio de 2014.

¹⁶⁷*Ídem.*

¹⁶⁸Rendón Corona, Armando, *La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta*, México, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2010, p. 11

Tanto el referéndum como la iniciativa popular son medios que facilitan la toma de decisiones políticas, ya que permiten que los ciudadanos intervengan directamente en las reformas constitucionales y legislativas. Igualmente sirven para aprobar o vetar decisiones de gobierno, cumpliendo con una función correctiva y disuasiva sobre los gobernantes. Así, concluye que son el ejercicio de la soberanía popular en la toma de decisiones directamente.¹⁶⁹ Sin embargo es necesario resaltar que estos mecanismos si bien constituyen un derecho de los ciudadanos, ya no se encuentran dentro de los derechos políticos-electorales, sino que complementan el sistema electoral.

Para este autor en lenguaje jurídico existe una gran diferencia entre el plebiscito y el referéndum, la cual consiste en que el primero hace referencia a la aprobación o veto de decisiones políticas, mientras que el segundo es relativo a las leyes. De tal manera la consulta popular adquiere dos distintas especies: el referéndum y el plebiscito, cada una aplicada para distinto propósito.¹⁷⁰

Fix-Fierro señala que el referéndum consiste en “la aprobación o rechazo, por la ciudadanía, de disposiciones generales expedidas por los órganos públicos”.¹⁷¹ La materia sobre la que puede versar no debe abarcar las leyes fiscales y financieras, las leyes orgánicas de los poderes estatales, las leyes reglamentarias de disposiciones constitucionales, ni las leyes electorales. El mismo autor circunscribe al plebiscito la aprobación o desaprobación de medidas o propuestas hechas por el algún funcionario del poder ejecutivo.

La consulta popular es definida por la Ley Federal de Consulta Popular en su artículo 4 como: el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto uno o varios temas de trascendencia nacional.

Debido a la gran organización requerida para llevar a cabo las votaciones en todo el país se prevé que solo se realizarán durante las elecciones federales. La

¹⁶⁹*Ibidem*, p. 79.

¹⁷⁰*Ibidem*, p. 80.

¹⁷¹Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 72.

Constitución regula un mínimo de firmas (2% del padrón electoral) para que pueda ser realizada una consulta, de igual forma, solamente se podrá efectuar una por cada proceso electoral a petición de los ciudadanos. El Presidente y el 33% de la Cámara de Diputados o Senadores pueden proponer también temas para someterlos a consulta.

Deberá versar sobre asuntos que sean de trascendencia nacional, es decir, que impacten a la mayor parte del territorio y población nacional (artículo 6). Los ciudadanos que deseen proponerla deberán presentar primero un aviso de intención, para que el presidente de la Cámara ante la cual lo hayan presentado expida una constancia y entregue las listas autorizadas para recabar las firmas de apoyo (artículo 14). El Instituto será el encargado de revisar que se cumpla con el número de firmas necesario. Una vez verificado lo anterior la Suprema Corte de Justicia deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad del tema del que verse la consulta popular, así como de la formulación de la pregunta a realizar. Después de obtener la aprobación le corresponderá al Instituto la su organización (artículo 28).¹⁷²

Considero que es adecuado el procedimiento para realización de las consultas populares, al igual que el porcentaje constitucionalmente requerido de participación ciudadana para que sean vinculantes a los poderes públicos (40% de la lista nominal de electores). Resalta el importante papel que tendrá la Suprema Corte de Justicia al decidir sobre la constitucionalidad de los temas sobre los que versen las consultas. Uno de los principales problemas que encuentro en el ejercicio de este derecho está relacionado con los mecanismos de difusión sobre el tema de la consulta, ya que si bien el artículo 41 de la Ley referida prevé la prohibición de contratación en radio y televisión destinada a influir en la opinión de los ciudadanos, la experiencia en pasadas campañas electorales de violaciones respecto al uso de medios de comunicación (tales como cobertura especial televisiva o publicaciones en revistas de ciertos candidatos), son un precedente de

¹⁷²Cfr., *Ley Federal de Consulta Popular*, Página de la Cámara de Diputados, consultado el día el 1 de julio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>

las posibles violaciones que pudieran llegar suceder en relación a este tema. La intervención de los órganos jurisdiccionales en la resolución oportuna de incidentes será trascendental en el adecuado ejercicio de este derecho.

La iniciativa popular, por otro lado, es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley para que sean discutidas en el Congreso. A través de él se puede proponer un esquema para la creación de una ley, encomendando al Poder Legislativo la redacción de ésta.

Para Fix-Fierro consiste en “la facultad que tiene cualquier ciudadano, o una fracción determinada del electorado de presentar proyectos de leyes, decretos y otras disposiciones generales para que sean discutidos y, en su caso, aprobados por los órganos competentes”.¹⁷³

Mediante decreto de 20 de mayo de 2014 fue adicionado el capítulo primero del Título Quinto de la Ley Orgánica del Congreso General para regular el trámite de las iniciativas ciudadanas. Establece como requisito que la iniciativa sea apoyada por al menos el 0.13% de la lista nominal de electores. Será competencia del Instituto Nacional Electoral el constatar que se cumpla con lo anterior.

Debe ser presentada por escrito ante el Presidente de la Cámara de Diputados o Senadores según corresponda, junto con el número de firmas requeridas (artículo 131). La Cámara que la reciba actuará como cámara de origen. El Presidente de ésta solicitará al Instituto Nacional Electoral que determine si se cumple con el número de firmas. En caso de que no cumpla con el porcentaje se publicará en la Gaceta Legislativa y se archivara como asunto concluido, notificando a al representante. Éste puede interponer ante el Tribunal Electoral un Recurso de Apelación en contra de esta resolución.

En caso de que se cumpla con los requisitos el Presidente de la Mesa Directiva turnará la iniciativa a la comisión para su análisis y dictamen, dónde seguirá el procedimiento legislativo ordinario (artículo 132). Durante el dictamen en cada Cámara se citará al representante para que asista a una reunión con la comisión,

¹⁷³Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 72.

dónde podrá exponer el contenido de la iniciativa, sin que sea vinculatorio (artículo 133).¹⁷⁴

Al igual que en la consulta popular, considero que el procedimiento creado para la presentación de iniciativas populares es adecuado para el ejercicio de este mecanismo de democracia directa. La cuestión central que creo definirá la eficacia de éste, es la importancia que otorguen los legisladores a las iniciativas provenientes de los ciudadanos para su discusión y votación en las respectivas Cámaras, y no simplemente rezagarlas sin concederles mayor seguimiento.

V. PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

El reconocimiento y regulación de los derechos es sin duda alguna un paso importante para lograr su aplicación, sin embargo se encuentran incompletos si no existen los mecanismos para hacerlos efectivos. Dentro de éstos se encuentra el acceso a la justicia, para solucionar conflictos derivados de la presunta violación a algunos de estos derechos. En tal sentido Flavio Galván Rivera define el acceso a la justicia como el:

[...] derecho fundamental, constitucional o derecho humano, por ende, de todos los sujetos de derecho, con y sin personalidad jurídica, para ocurrir ante los tribunales del Estado, como órganos de autoridad, imparciales y preestablecidos, cuya función consiste en dirimir conforme a derecho las controversias de intereses de trascendencia jurídica calificadas por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra, en las cuales se ven involucrados, de manera inmediata y directa, por afectar los derechos o deberes de los que son titulares.¹⁷⁵

Expresa que no es posible el sostener un Estado de Derecho sin la garantía de que los individuos puedan ejercer el derecho de acceso a la justicia. Asimismo define la función jurisdiccional de la siguiente manera:

¹⁷⁴Cfr., *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Página de la Cámara de Diputados, consultado el 1 de julio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>.

¹⁷⁵Galván Rivera, Flavio, "Acceso a la justicia en el Estado Democrático de derecho", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n° 1, Enero-Junio 2012, UNAM- IJ, México, p. 59.

[...] es la función soberana del Estado, realizada por conducto del órgano competente del Estado, caracterizado por ser imparcial y objetivo, que tiene como razón y fin de su existencia el conocimiento y resolución, mediante la aplicación del derecho, de los litigios o conflictos de intereses, de trascendencia jurídica, calificados por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra.¹⁷⁶

Al reconocer el Estado este derecho, se obliga a sí mismo a establecer los órganos necesarios para su cumplimiento y garantizar las características imprescindibles para que su ejercicio sea el adecuado.

Fix-Fierro entiende por medios de defensa de los derechos políticos como “todos aquellos instrumentos, procedimientos y recursos jurídicos *específicos*, tanto nacionales como internacionales, encaminados a proteger y restaurar el goce de los derechos políticos”.¹⁷⁷

Como se verá en el siguiente capítulo, el juicio de amparo ha sido por mucho tiempo improcedente para combatir actos que afecten a los derechos políticos de los individuos. De igual manera el artículo 12 de la Constitución prevé que las Comisiones de Derechos Humanos no son competentes para hacer observaciones relacionadas con los derechos políticos, a pesar de ello tanto en el caso del *ombudsman* y del juicio de amparo pueden conocer afectaciones de derechos relacionados con cuestiones políticas, pero sin ser propiamente políticos tales como el derecho de petición o libertad de expresión.

Sin embargo existen otras garantías que contemplan explícitamente la posibilidad de combatir actos violatorios de este tipo de derechos. Tales son las acciones de inconstitucionalidad y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

1. Acciones de inconstitucionalidad.

Su regulación fue incluida en el texto constitucional por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. Mediante éstas se

¹⁷⁶*Ibidem.*, p. 64.

¹⁷⁷Fix-Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 93.

pueden denunciar conflictos entre las leyes y la Constitución. Son de competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo ciertos sujetos enlistados en la ley máxima están legitimados para accionarla. A través de la reforma de 22 de agosto de 1996 se reformó para que procedan en materia electoral. Han tenido gran importancia para su desarrollo, sin embargo no son el mecanismo idóneo para combatir actos violatorios a los derechos políticos de los ciudadanos ya que solo proceden contra leyes y la lista de sujetos legitimados para accionarlas es muy reducida.

2. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

Este medio de impugnación es de trascendental importancia ya que es el idóneo para combatir tanto actos y resoluciones que el ciudadano considere como violatorios a sus derechos políticos. Norma Inés Aguilar León lo define conforme el artículo 79 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

[...] la vía legalmente prevista, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto, resolución o procedimiento, de la autoridad electoral e incluso de los partidos políticos, que se considere violatorio del derecho ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos del país o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.¹⁷⁸

A continuación analizo diversos elementos que componen este juicio, tales como la procedibilidad, las autoridades competentes, su procedimiento y los efectos de sus sentencias, para poder entender cómo es que se lleva a cabo.

A. Procedibilidad

Este elemento lo enuncio como el primero de estudio ya que si no existen las condiciones adecuadas para que el medio de impugnación sea procedente es inútil su presentación. Los requisitos de procedibilidad son aquellas características

¹⁷⁸Cámara de Diputados, *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, consultado el 1 de julio de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/149.pdf>.

o condiciones de modo y tiempo en que se debe de presentar el escrito de demanda, qué debe de contener y el sujeto que ejerce la acción.

Cada uno de los medios de impugnación regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene reglas especiales conforme la naturaleza de los actos que combaten, sin embargo existe un procedimiento genérico con el cual se da trámite a las demandas. El juicio para la protección de los derechos político-electorales se apega a éstas, con muy pocas reglas especiales reguladas en la ley.

a. Procedibilidad cronológica

Se refiere al tiempo idóneo para la promoción del medio de impugnación. El juicio para la protección de los derechos político-electorales procede tanto durante el periodo intraprocesal como el periodo interprocesal. Asimismo el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación regula que el plazo para presentar el medio de impugnación es de 4 días contados a partir de que se tiene conocimiento del acto o éste ha sido notificado.

b. Procedibilidad objetiva

Se relaciona con el objeto material que se impugna. Los supuestos en los que procede este juicio están enunciados en el artículo 80 de la misma ley:

- 1.- Cumplidos los requisitos no se le otorgue al ciudadano la credencia para votar.
- 2.- Teniendo credencial no aparezca en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio.
- 3.- Sea excluido injustamente de la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio.
- 4.- Cuando se le niegue el registro como candidato a un ciudadano.
- 5.- Por negación injustificada de registro como partido político o agrupación política.

6.- Cualquier acto o resolución violatorio a los derechos políticos (derecho de votar, asociación, afiliación, etc.).

7.- Actos violatorios de los partidos políticos al que están afiliados los ciudadanos. En caso de que el actor sea candidato o precandidato procederá el juicio aunque no estén afiliados.

8.- Cuando durante un proceso en alguna de las entidades federativas no exista un medio de impugnación local para combatir la declaración de inelegibilidad de algún precandidato o candidato (artículo 82).

Cabe destacar que el juicio será procedente sólo cuando todas las instancias previas se hayan agotado y se hayan realizado todas las gestiones para poder disponer del derecho político-electoral. Del mismo modo en el caso en que se demande al órgano partidista que haya impedido el derecho de voto pasivo es necesario que el ciudadano agote los mecanismos intrapartistas. Igualmente cuando esté excluido de la lista nominal de electores, deberá de agotar las instancias administrativas.

c. Procedibilidad subjetiva

Regula quienes están legitimados para ser parte del juicio tanto de manera activa como pasiva. Tal como el nombre lo indica, solamente los ciudadanos y las organizaciones de éstos tienen legitimación para participar como parte actora conforme el artículo 79 de la ley de estudio. En caso de que se haya negado el registro a una agrupación política o partido político el juicio contra esta resolución deberá ser presentado por el representante legal de tal organización.

Respecto a la legitimación pasiva, al combatir actos que violen los derechos políticos de los ciudadanos, este juicio procede ante gran cantidad de autoridades, tales como órganos electorales administrativos, órganos partidistas, entre otros.

d. Procedibilidad formal

Regula los requisitos formales que se deben cumplir en la presentación del medio de impugnación. El juicio para la protección de los derechos político-electorales no

contempla mayores requisitos que aquellos previstos en el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, los cuales son:

- 1.- Hacer constar el nombre del actor.
- 2.- Señalar el domicilio y las personas autorizadas para recibir notificaciones.
- 3- Acompañar con los documentos que acrediten la personería.
- 4- Identificar el acto o resolución impugnada.
- 5- Mencionar de manera expresa los hechos y conceptos de agravios, así como los preceptos violados o en su caso porque se considera que la regulación no debe ser aplicada.
- 6.- Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos, o en todo caso solicitar al órgano jurisdiccional que las requiera cuando mediante previa presentación de solicitud por escrito las haya solicitado y no les hayan sido provistas.
- 7.- Hacer constar la firma autógrafa del promovente.

B. Competencia

Son competentes para conocer de este juicio tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (con la excepción de la Sala Regional especializada en procedimientos sancionadores). En el artículo 83 se prevén los asuntos de los cuales puede conocer cada una.

a. Sala Superior

- 1.- Negación de registro de candidaturas o precandidaturas para Presidente, gobernador, jefe de gobierno, diputados y senadores de representación proporcional.
- 2.- Negación de registro como asociación política o partido político.
- 3.- Violación a los derechos político-electorales en la elección de presidente, gobernador, jefe de gobierno, diputados y senadores de representación proporcional, y dirigentes de órganos nacionales de los partidos políticos, así como en conflictos internos de éstos que no correspondan a las Salas Regionales.

4.- Cuando durante un proceso en alguna de las entidades federativas no exista un medio de impugnación local para combatir la declaración de inelegibilidad de algún precandidato o candidato en las elecciones de gobernadores o jefe de gobierno.

b. Salas Regionales

1.- Cuando se le niegue al ciudadano injustificadamente la credencial de elector, no aparezca en la Lista Nominal de Electores o se le excluya de ella.

2.- Negación del registro de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, autoridades municipales, diputados locales, asamblea legislativa, y órganos político-administrativos del Distrito Federal.

3.- Violación al derecho de voto pasivo en elecciones municipales, distintas al relativo de la integración del ayuntamiento.

4.- Violación a los derechos político-electorales en la elección de diputados y senadores de mayoría relativa, autoridades municipales, diputados locales, asamblea legislativa, órganos-político-administrativos del Distrito Federal y dirigentes de partidos políticos distintos a los nacionales.

5.- Cuando en procesos electorales de las autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y jefes delegacionales, las órganos electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, siempre que la ley local no regule un medio de impugnación para combatirlo, o habiéndolo agotado no considere reparada la violación reclamada.

C. Trámite

En el procedimiento que se realiza para poder resolver el medio de impugnación se distinguen dos etapas. La primera consiste en la fase pre instructiva, también llamada pre procesal o de trámite. Durante ésta se llevan a cabo las diligencias necesarias para transportar los documentos de la demanda, informe circunstanciado y escrito de tercero perjudicado (si llegara a haberlo) a la Sala

señalada como competente en el escrito de demanda.¹⁷⁹ Posteriormente durante la etapa de la instrucción el juzgador se pronuncia sobre la admisión del medio de impugnación, la admisión de las pruebas y finalmente después de relacionar en autos los documentos necesarios para la sustanciación, crea el proyecto de sentencia para ser discutido y votado durante una sesión pública.

a. Fase preinstructiva

Está prevista en el artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El escrito inicial del medio de impugnación debe ser presentado ante la autoridad u órgano partidista responsable, quién debe avisar de la manera más expedita a la Sala señalada como competente en el escrito inicial para hacer de su conocimiento el asunto, informando el nombre del actor, el acto impugnado, la resolución impugnada, la fecha y hora de la recepción.

Posteriormente hará de conocimiento público la promoción del medio de impugnación a través de la publicación de cédula en los estrados por un periodo de 72 horas o mediante cualquier otro método que garantice de manera fehaciente la publicidad del escrito. Es durante este lapso de tiempo que los terceros interesados podrán comparecer a través de la presentación del escrito correspondiente.

El artículo 18 de la misma ley prevé que tras el transcurso de las 72 horas de publicación del medio de impugnación, la autoridad o el órgano partidista responsable debe remitir al tribunal anteriormente señalado los siguientes documentos:

- El escrito original mediante el que se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documentación anexa.
- Copia del documento en el que conste el acto o resolución impugnado, junto con la demás documentación relacionada que conste en su poder.

¹⁷⁹ Se envían los documentos a la Sala señalada como competente en el escrito de demanda, en caso de que el órgano jurisdiccional sea erróneo este puede ordenar por acuerdo que sea enviado a la competente para que se siga el trámite.

- Los escritos de tercero interesado o coadyuvante¹⁸⁰ que hayan sido interpuestos durante el periodo de publicación, asimismo todos los documentos y pruebas anexas a ellos.
- El informe circunstanciado de la autoridad u órgano responsable, que deberá contener si se tiene o no reconocida la personería del promovente y los comparecientes, los motivos y la fundamentación por la que considera que es legal y constitucional el acto o resolución impugnada y la firma del funcionario que lo rinda.
- Cualquier otro documento que pudiera servir para la resolución de la litis.

b. Sustanciación o instrucción

Se encuentra regulado por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Una vez que han sido entregados estos documentos el tribunal procederá a recibirlos y turnarlos a alguna de las ponencias para su análisis, el magistrado electoral tendrá la obligación de revisar si reúne todos los requisitos señalados por la ley. Cabe resaltar que dentro de éstos existen algunos que son prescindibles para admitir la demanda, tales como presentar el escrito ante la autoridad responsable, señalar domicilio para oír y recibir notificaciones, designar personas autorizadas para lo anterior, citar correctamente los preceptos, expresar de manera clara los conceptos de agravio o aportar las pruebas ofrecidas.

Por el contrario existen requisitos de cuya existencia depende la admisión o desechamiento del medio de impugnación. Algunos son subsanables y pueden ser requeridos por el magistrado para que sea admitida la demanda, en caso de no ser contestados se procederá a desecharla. Existen otros que, de no estar en el escrito de presentación, generan el desechamiento, sin ser necesario previo requerimiento. Estos requisitos son los siguientes:

Subsanables

1. Mencionar el nombre del promovente.

¹⁸⁰La única posibilidad que se encuentra regulada en la ley para ser coadyuvante dentro de un juicio es como participar dentro de un Juicio de Inconformidad con la calidad de candidato. Artículo 12

2. Anexar el documento para acreditar personería.
3. Identificar clara y expresamente el acto impugnado.
4. Identificación precisa del demandado.

No subsanables

1. Presentar la demanda de forma escrita.
2. Señalar nombre, denominación o razón social.
3. Firma autógrafa.
4. Expresar los hechos y conceptos de agravio.

Asimismo en caso de que de la lectura de la demanda se desprenda que existe alguna causal de improcedencia, será desechado el medio de impugnación. En los casos señalados anteriormente y los previstos en la ley que ocasionen desechamiento, el magistrado deberá realizar el proyecto de sentencia en el cual se prevea este sentido para que, posteriormente, sea votado en sesión pública. Por el contrario en caso de haber cumplido con los requisitos de la demanda o los requerimientos, procederá a realizar el acuerdo de admisión dentro de los siguientes seis días. Una vez admitido el medio de impugnación se analizará el expediente, pudiendo requerir de pruebas para mejor proveer. Después de que se haya sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución se declarará cerrada la instrucción.

c. Sentencia

Cerrada la instrucción se realizará el proyecto de sentencia, esta etapa en particular se denomina como juicio, ya que es en este momento que el juzgador a partir de las constancias que obren en los autos y fundamentado en la ley emite su decisión para poder fin a la litis.

El artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación describe los requisitos que deben de cumplir las sentencias. Sus principales características son la fecha, el lugar y el órgano que la dicta, el resumen de los hechos, el análisis

de los agravios, la valoración de las pruebas pertinentes, los fundamentos jurídicos, los puntos resolutivos y, de ser el caso, el plazo para su cumplimiento.¹⁸¹

Cabe señalar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales, las Salas del Tribunal Electoral están obligadas a suplir las deficiencias y omisiones en los agravios cuando estos puedan desprenderse con facilidad del resto del escrito conforme el artículo 23 de la citada ley.

Para la realización de la sesión pública el Presidente de la Sala respectiva ordenará que se publique al menos con 24 horas de antelación la lista de asuntos que serán resueltos en sesión pública, aunque podrá ser en un tiempo menor siempre y cuando se trate de asuntos de urgente resolución.

El procedimiento para la realización de la sesión pública es el siguiente: una vez verificado el quórum legal se procederá a exponer los asuntos listados, dando un pequeño resumen de los hechos, la fundamentación del sentido del juicio y los puntos resolutivos propuestos. Después de dar cuenta con el proyecto el Secretario General de Acuerdos tomará la votación de los magistrados. Las sentencias serán aprobadas cuando sean votadas por mayoría o unanimidad. De no cumplir con los votos suficientes, a propuesta del Presidente, se designará a otro magistrado para que en el plazo de 24 horas contadas a partir del término de la sesión realice el engrose de la sentencia con las consideraciones y razonamientos jurídicos correspondientes.

Las sentencias de las Salas del Tribunal Electoral no pueden ser impugnadas. La excepción a lo anterior son todos aquellos supuestos en los que proceda el recurso de reconsideración. Si bien la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé en su artículo 61 algunos supuestos, éstos han sido ampliados a través de la jurisprudencia del Tribunal.

El artículo 48 enuncia cuáles pueden ser los efectos de la sentencia de este juicio, los cuales son confirmar el acto o resolución impugnada, revocarlo o modificarlo, sustituyendo al actor en el uso y goce de sus derechos políticos violados.

¹⁸¹Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 178, consultado el 1 de julio de 2014.

CAPÍTULO TERCERO

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral es el siguiente tema a analizar. Es de trascendental importancia debido a que ésta es la variable indefinida de la hipótesis que estoy intentando comprobar, es decir es el factor del cual pretendo determinar en qué grado favorece positivamente a los derechos políticos. De tal forma a continuación analizo el desarrollo histórico de los tribunales electorales en México, las acepciones que la jurisprudencia ha tenido, sus principales características y sus procedimientos de creación.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL TRIBUNAL

En la evolución de los tribunales electorales en México se encuentran tres etapas distintas. En la primera se prohibía cualquier intervención jurisdiccional en esta materia, en la segunda gradualmente fueron legislados mecanismos jurisdiccionales conviviendo con un control político de las elecciones, hasta llegar a la tercera etapa que rige actualmente en la que existen diversos medios de impugnación para combatir distintos actos de las autoridades y órganos partidistas en materia electoral.

1. Sistema político

Los primeros ordenamientos constitucionales mexicanos no preveían un control jurisdiccional de las elecciones. Se pensaba que debía existir una separación entre el Poder Judicial y cualquier actividad política. Por lo anterior se regulaba que asuntos relacionados con la interpretación constitucional y la calificación de las elecciones debían ser encomendados al depositario de poder estatal de representación popular por excelencia: el Poder Legislativo. Se crearon órganos

políticos que fueron los encargados de la calificación de las elecciones, y fue hasta finales del siglo pasado que dejaron de funcionar.

Sin embargo con la entrada en vigor de la Constitución de 1857 y la creación del juicio de amparo, se facultó a la Suprema Corte de Justicia para conocer de violaciones a la Constitución. Por lo tanto surgió la duda de si ese nuevo juicio procedía para controvertir asuntos políticos. Tal cuestionamiento fue dilucidado por la Suprema Corte de Justicia, a través de la resolución, entre otros, del siguiente conflicto.

Diversos hacendados del Estado de Morelos demandaron a través de un juicio de amparo la ilegalidad de la Ley de Presupuestos de ese Estado, expedida por el Congreso local el 13 de octubre de 1873. Argumentaban en su escrito que la ley violaba su derecho a no ser molestados en sus posesiones y derechos sino por una autoridad competente, al no haber sido aprobada por el quórum necesario para ello. Consideraban que el voto del diputado Vicente Llamas no debía ser tomado en cuenta ya que habían existido irregularidades en el procedimiento electoral por el cual había asumido el cargo. Afirmaban que “su elección se había verificado en el distrito donde era jefe político, por lo que resultaba nula conforme a la fracción IV del artículo 35 de la Constitución local”. Asimismo sostenían que la actuación del gobernador era inválida debido a que para realizar su reelección había reformado la Constitución estatal sin seguir el procedimiento respectivo regulado en el artículo 149 del referido ordenamiento, además de no reunir dos tercios de la totalidad de los votos de la elección, necesarios para ocupar el cargo.¹⁸²

El juez de distrito resolvió el juicio en sentido favorable a los actores. El fallo fue enviado a la Suprema Corte para su revisión, la que confirmó la resolución de primera instancia al considerar que una autoridad debe ser legítima para que posteriormente pueda ser competente. Conforme al ministro José María Iglesias si un funcionario no poseía legitimidad a través de una elección realizada de acuerdo

¹⁸²Cfr. Moctezuma Barragán, *Javier, José María Iglesias y la justicia electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 91.

a las normas, era imposible que tuviera competencia para actuar conforme las facultades del cargo.¹⁸³

Así, al resolver el caso anterior identificado como el “amparo Morelos”, por un corto periodo de tiempo el máximo tribunal conoció de cuestiones político-electorales, interpretando que el control que tenía tal órgano no se limitaba al contenido de la ley, sino a la legalidad de los órganos que la expedían. Los actos de diversas autoridades podían ser anulados si la Corte determinaba que existía una irregularidad en la forma en que fue elegida o designada.

Héctor Fix-Fierro señala que los principales inconvenientes que tenía esta interpretación eran que no consistía propiamente en un mecanismo de control de las elecciones, sino una forma de derogar o abrogar leyes mediante la declaración de ilegalidad de la autoridad que la emitía. Asimismo los efectos relativos del amparo provocaban que para los quejosos la actividad de la autoridad resultara ilegal, mientras que para los demás seguía teniendo validez.¹⁸⁴

Fue hasta la presidencia de Porfirio Díaz que el ministro Ignacio Luis Vallarta propuso una interpretación diferente. Consideraba que la Corte no debía intervenir en la resolución de cuestiones políticas, ya que éstas eran competencia exclusiva de los Colegios Electorales. Así, después de emitir en varias sentencias el nuevo criterio, fue integrada la jurisprudencia número 163 con el rubro “La incompetencia de origen”. Posteriormente fue incluido en las leyes secundarias, previendo como causal de improcedencia para el juicio de amparo que éste versara sobre cuestiones políticas.¹⁸⁵

El control de los actos político-electorales quedó regulado de esa manera hasta la reforma constitucional cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977. Permitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la intervención en asuntos electorales de dos formas: a través del recurso de reclamación podía pronunciarse respecto de las resoluciones de los Colegios

¹⁸³ *Ídem.*, p. 116

¹⁸⁴ *Cfr.* Fix- Fierro, Héctor, *op. cit.*, nota 80, p. 13.

¹⁸⁵ *Cfr.* Moctezuma Barragán, Javier, *op. cit.* nota 182, pp. 241, 242,313.

Electoral con efectos solamente declarativos, o podía conocer de oficio sobre hechos que ocasionaran una violación en el voto público, siempre y cuando de éstos pudieran ser desprendidas dudas serias de la legalidad del procedimiento electoral de alguno de los Poderes de la Unión.¹⁸⁶

Las anteriores facultades consistían más en una cuestión formal que una modificación seria al sistema de calificación electoral, así como de tutela a las violaciones de los derechos políticos. No fue sino hasta la siguiente reforma constitucional que comenzó a ser regulado un control jurisdiccional más serio de los actos políticos.

2. Sistema mixto

Coincide con el proceso de democratización que sufrió el país a finales del siglo pasado. Con el aumento de la participación política de la ciudadanía fueron creados paulatinamente órganos especializados en materia política-electoral.

A través de una reforma al artículo 60 constitucional, cuyo decreto fue publicado el 15 de diciembre de 1986 en el Diario Oficial, fue establecido el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Sus sentencias eran obligatorias, salvo aquellas relacionadas con la calificación de las elecciones, de las cuales los Colegios Electorales tenían la decisión definitiva e irrevocable.¹⁸⁷

Fue promulgado el Código Federal Electoral, que en su artículo 352 preveía al Tribunal de lo Contencioso Electoral como un órgano autónomo de carácter administrativo, asimismo reguló los primeros medios de impugnación jurisdiccionales. El tribunal estaba compuesto por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, elegidos por el Congreso de la Unión o su Comisión

¹⁸⁶*Diario Oficial*, Cámara de Diputados, sábado 17 de octubre de 1953, consultado el 1 de agosto de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf.

¹⁸⁷*Diario Oficial*, Cámara de Diputados, sábado 17 de octubre de 1953, consultado el 1 de agosto de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf

Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Era de carácter temporal, es decir sólo funcionaba durante los procedimientos electorales.¹⁸⁸

Con este Tribunal se avanzó en brindar seguridad a los actos en materia política electoral, ya que todas aquellas irregularidades anteriores a la jornada electoral podían ser conocidas por un órgano especializado, sin embargo la calificación de las elecciones seguía siendo competencia de los Colegios Electorales (razón por la que este periodo es considerado mixto, ya que coexisten un control político y uno jurisdiccional). Asimismo no se preveía un mecanismo eficaz para garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, ya que los medios de impugnación solamente combatían actos del procedimiento electoral.

Derivado de la crisis de legitimidad provocada por la elección presidencial de 1988, se demandaron más garantías en la realización de las elecciones. Lo anterior resultó en la reforma al artículo 41 de la Constitución, publicada por decreto el 6 de abril de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, para crear el Tribunal Federal Electoral en lugar del Tribunal de lo Contencioso Electoral.¹⁸⁹

El Tribunal Federal estaba compuesto por una Sala Central permanente y cuatro Salas Regionales temporales. La primera estaba integrada por cinco magistrados, mientras que las segundas por tres magistrados cada una. Eran propuestos por el Presidente y electos por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Se reguló un sistema de medios de impugnación a nivel constitucional que preveía la definitividad de las distintas etapas de los procedimientos electorales, garantizando la legalidad de los actos y resoluciones en materia político electoral (artículo 41 de la Constitución). Los asuntos que conocía el Tribunal Federal se resolvían en única instancia, sin que procediera recurso alguno en contra, salvo para la calificación de elecciones. Los Colegios Electorales podían modificar las anteriores por voto de dos terceras partes de sus miembros presentes cuando se

¹⁸⁸ Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, pp. 15-17.

¹⁸⁹ *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, sábado 17 de octubre de 1993, consultado el 1 de agosto de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_118_06abr90_ima.pdf

hubieran demostrado “violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho”.¹⁹⁰ De lo anterior se desprende que la determinación que debían realizar los Colegios Electorales, órganos eminentemente políticos, consistía en un análisis jurídico para encontrar fallas en las resoluciones del Tribunal, órgano jurisdiccional especializado en la materia.

3. Sistema jurisdiccional

Con la creación del Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral se establecieron las bases para la evolución de la democracia en México, así como de la protección de los derechos políticos. La transición de una calificación política de las elecciones a una netamente jurisdiccional fue gradual. El 3 de septiembre de 1993 se publicó el decreto de reforma a los artículos 41 y 60 constitucionales en el Diario Oficial de la Federación, atribuyéndole al Instituto Federal Electoral la calificación de las elecciones de diputados y senadores federales.¹⁹¹

Asimismo se reguló en el artículo 41 de la Constitución al Tribunal Federal Electoral como un “órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral”, cuyas resoluciones (salvo en el caso que explico adelante) eran inatacables. Se le otorgó la competencia para conocer y resolver, de forma definitiva, los recursos interpuestos en materia federal, así como los conflictos laborales que surgieran en los órganos electorales. Se componía de una Sala Central permanente y cuatro Salas Regionales temporales, además de una Sala de Segunda Instancia para conocer de las impugnaciones en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de inconformidad sobre la declaración de validez de las elecciones, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados o senadores federales. Esta Sala funcionaba de manera temporal. Cabe señalar que el Colegio Electoral (compuesto por cien diputados presuntamente electos) era el encargado de realizar la calificación de la elección de Presidente de la República.

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, sábado 17 de octubre de 1993, consultado el 1 de agosto de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_128_03sep93_ima.pdf

El 22 de agosto de 1996 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un decreto de reforma constitucional que modificó al Tribunal. Dejó de actuar como un órgano autónomo y fue integrado al Poder Judicial de la Federación, cambiando su denominación al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se le reconoció como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, salvo por lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución (relativa a las acciones de inconstitucionalidad de leyes electorales, competencia de la Suprema Corte de Justicia). Su composición se modificó, resultando en una Sala Superior y cinco Salas Regionales, siendo las últimas temporales.¹⁹²

Esta reforma presenta varios aspectos trascendentales. En primer lugar fue a través de ella que se abandona de manera definitiva la calificación de las elecciones a través de Colegios Electorales. La Sala Superior del Tribunal fue designada como el órgano responsable de realizar la calificación de la elección presidencial. También se le otorgó la competencia para conocer de las impugnaciones relativas a tal elección, en única instancia.

Dentro del sistema de medios de impugnación, se regularon dos nuevos juicios. En uno de ellos se previó por primera vez un mecanismo para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V del artículo 99 constitucional, instaurando el cambio más trascendente para su garantía.

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señale esta Constitución y las leyes.¹⁹³

Al ser este juicio regulado específicamente para combatir las violaciones a este tipo de derechos y ser resuelto por un órgano especializado en la materia se logró mayor efectividad en su ejercicio, como nunca antes en la historia de México se había alcanzado.

¹⁹² *Diario Oficial de la Federación*, Cámara de Diputados, sábado 17 de octubre de 1953, consultado el 1 de agosto de 2014, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf

¹⁹³ *Ibidem*.

En el año 2000 fue denunciada una contradicción de tesis por el magistrado presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral entre la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional identificado con la clave 209/99 y la acción de inconstitucionalidad 6/98 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ellas los órganos jurisdiccionales interpretaron de forma diversa el artículo 29 de la Constitución del Estado de Guerrero con respecto al artículo 54 de la Constitución federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedente la contradicción 2/2000-PL al considerar que no era posible confrontar el criterio emitido en la acción de inconstitucionalidad con el realizado por el Tribunal Electoral, ya que el último órgano carecía de atribución alguna para conocer de la inconstitucionalidad de una ley.¹⁹⁴

Fue hasta la reforma constitucional cuyo decreto fue publicado el 13 de noviembre de 2007 en el Diario Oficial de la Federación, que se logró perfeccionar la facultad del Tribunal Electoral para pronunciarse sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo las Salas Regionales adquirieron el carácter de permanentes, durando cada magistrado de éstas nueve años en su encargo, salvo que fueran ascendidos a un puesto superior.¹⁹⁵

Finalmente con motivo de la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación se adicionaron dos atribuciones al Tribunal Electoral sobre la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos políticos, agrupaciones políticas o personas físicas o morales que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes reglamentarias, así como de los asuntos que el Instituto pueda someter a su conocimiento por conflictos relativos con el acceso y uso de a los medios de

¹⁹⁴Monika Gilas, Karolina, *Control de Constitucionalidad en materia electoral*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 18- 19, consultado el 20 de septiembre de 2014, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_control_constitucional.pdf

¹⁹⁵Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007, consultado el 10 de diciembre de 2014 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/055_DOF_13nov07.pdf

comunicación de los partidos políticos, propaganda social y actos anticipados de precampaña o campaña.¹⁹⁶

Para el propósito de atender estas nuevas facultades, a través del decreto de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicado el 23 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, se creó la Sala Regional Especializada facultada para conocer aquellos asuntos de antigua competencia del Instituto en materia de resolución del procedimiento especial sancionador. Asimismo se regularon dos nuevas Salas Regionales con competencia similar a las ya existentes anteriormente.¹⁹⁷

II. DEFINICIÓN

El concepto de jurisprudencia es uno de los más antiguos que posee el Derecho. Tiene su fuente en la palabra latina *iurisprudencia*, que a su vez tiene su origen en dos voces latinas; *ius*, *iuris* que actualmente es considerado como Derecho, y *prudencia*, *prudenciae* que significa sabiduría o conocimiento. Era usado por los romanos para referirse al que sabía o era competente por su sabiduría. Así, este concepto etimológicamente se refiere a la sabiduría del Derecho, por la que se puede entender al “conjunto pleno del Derecho- dominio de sus conceptos y técnicas-, utilizado prudentemente para resolver en forma eficaz una cuestión o problema determinado”.¹⁹⁸

Existen diversas teorías sobre la naturaleza jurídica de la jurisprudencia. La discusión sobre cuál es ésta ha sido ampliamente abordada por múltiples estudiosos del Derecho, sin embargo debido a que un estudio profundo del tema trasciende al objeto del presente trabajo, a continuación presento brevemente algunas de las acepciones que se le han otorgado a ese concepto.

¹⁹⁶ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 104, consultado el 1 de agosto de 2014.

¹⁹⁷ Cámara de Diputados, *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, consultado el 1 de agosto de 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172.pdf>

¹⁹⁸ *La jurisprudencia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, segunda edición, 2005, pp. 95- 96.

1. Interpretación de la ley

Para Rafael de Pina la jurisprudencia es “el criterio de interpretación judicial de las normas jurídicas de un Estado, que prevalece en las resoluciones de un tribunal supremo o de varios tribunales superiores”.¹⁹⁹ En el mismo sentido Ariel Alberto Rojas Caballero afirma que debe ser entendida como “la interpretación judicial de la ley”.²⁰⁰ Alberto del Castillo del Valle la define como la “interpretación, que en el sentido de la ley, hacen los órganos judiciales facultados constitucionalmente para ello y que obliga a otros órganos de gobierno, preferentemente sus inferiores jerárquicos”.²⁰¹

La labor de los jueces no se limita a aplicar de manera mecánica el Derecho, en la toma de decisiones, es necesario que se interprete la norma, llegando en algunos casos a integrar el orden jurídico en aquellos aspectos en las que la legislación no prevea una solución clara. En la creación de la jurisprudencia es indispensable un estudio de la legislación y una valoración de la justicia y seguridad pública para aplicar la primera a la realidad social.²⁰²

2. Sentencias

Para Luis Díez-Picazo la jurisprudencia es “un complejo de afirmaciones y de decisiones pronunciadas en sus sentencias por los órganos del Estado y contenidos en ellas”.²⁰³ En este mismo sentido Marco Antonio Pérez de los Reyes define a este concepto como “todas las resoluciones dictadas por los organismos con potestad jurisdiccional para resolver cuestiones contenciosas o no contenciosas en materia electoral, y en ejercicio de tal potestad”.²⁰⁴

¹⁹⁹ Citado por Espinosa Berecochea, Carlos, *La jurisprudencia y los derechos adquiridos*, 2012, Porrúa-Universidad Panamericana, México, p. 3.

²⁰⁰ Citado por Espinosa Berecochea, Carlos, *ibídem.*, p. 4.

²⁰¹ Citado por Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *Algunas consideraciones en torno a la jurisprudencia en materia electoral en México*, en Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, año 9, n° 6, noviembre- diciembre, 2003, p. 4

²⁰² Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 198, p. 125.

²⁰³ Citado por Espinosa Berecochea, Carlos, *op. cit.*, nota 200, p. 4.

²⁰⁴ Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 201, p. 5.

Las anteriores definiciones son algunos ejemplos de las diversas acepciones que ha llegado obtener la jurisprudencia. Sin embargo las que más trascendencia han logrado en la doctrina son las que la relacionan con las fuentes del Derecho.

3. Fuente de Derecho

El definir que es una fuente de Derecho es complicado ya que por este concepto se han entendido diversos elementos de la creación de normas jurídicas. Esta expresión tiene su origen en la palabra latina *fons*, *fontes* que significa fuente origen, principio o causa. Al ser una metáfora que equipara con un manantial a los procedimientos y hechos que originan la creación de normas jurídicas, ha provocado una gran confusión respecto de qué se debe entender por ello.²⁰⁵ Jorge Fernández Ruiz considera que la definición etimológica no es unívoca y puede ser empleada en diversas ciencias para referirse a objetos diferentes de estudio. Asimismo al relacionar una metáfora con un concepto en sentido escrito se presta a que puedan surgir diversas interpretaciones sobre qué se entiende por las causas u orígenes del Derecho.²⁰⁶

Para Carlos Espinosa Berecochea las fuentes de Derecho son todos “aquellos criterios a los que se recurre en el proceso de creación normativa en búsqueda de objetividad, esto es, procurando un punto de vista que no solamente constituya una expresión de la convicción de quienes actúan, sino que sea tal, que sea aceptado como propio por la mayor parte de los miembros de un grupo social”.²⁰⁷ Asimismo se puede entender a este concepto como los “hechos o actos jurídicos de los que deriva la creación, modificación o extinción de normas de un determinado ordenamiento jurídico”.²⁰⁸

Ahora bien, pese a que esto en un inicio puede parecer algo bastante simple, los estudiosos del tema difieren respecto cuáles pueden ser los procedimientos

²⁰⁵Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 198, pp. 139, 147.

²⁰⁶Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, 2010, Porrúa-UNAM. México, p. 194.

²⁰⁷Espinosa Berecochea, Carlos, *op. cit.*, nota 199, p. 6.

²⁰⁸Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 198, p. 150.

mediante los que se crean las normas, así como qué elemento de éstos deben de ser considerados como el factor determinante para su clasificación.

Miguel Villoro Toranzo define a la jurisprudencia como una fuente formal del Derecho, que participa en la estructura del sistema jurídico, a través de los pronunciamientos del juez acerca de lagunas en la ley o su valoración de ésta en situaciones concretas.²⁰⁹ Rafael Rojina propone que ésta debe de ser una constante fuente de Derecho, para subsanar la legislación, trascendiendo de una simple interpretación judicial, sino cumpliendo una función integradora del orden jurídico.²¹⁰

Clemente Diego resalta la importancia de la jurisprudencia emitida por los tribunales para la creación del Derecho, adecuándolo a las necesidades sociales, además de integrar la legislación y subsanar las deficiencias que pudieran existir en el ordenamiento jurídico. De tal forma garantiza la unidad de este sistema y su aplicación frente a los demás ciudadanos, eliminando la incertidumbre e inseguridad jurídica.²¹¹ Para Carlos Arellano consiste en “la elaboración de normas jurídicas mediante la asignación de fuerza obligatoria a determinaciones dictadas en el desempeño de la función jurisdiccional”.²¹²

Así, desde esta acepción se define a la jurisprudencia como “una fuente material del Derecho, toda vez que crea disposiciones generales y obligatorias que no pueden considerarse normas formalmente legales, toda vez que no provienen del Poder Legislativo”.²¹³

De las definiciones presentadas anteriormente se concluye que la jurisprudencia como fuente del Derecho hace referencia al procedimiento jurisdiccional a través del cual se crean normas jurídicas. Sin embargo algunos autores la identifican además con su resultado. Por ejemplo contemplan dentro de las fuentes del

²⁰⁹ Citado por Espinosa Bericochea, Carlos, *op. cit.*, nota 199, p. 9.

²¹⁰ Citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 198, p. 129

²¹¹ *Ibidem.*, pp. 122-123.

²¹² *Ibidem.*, p. 132.

²¹³ *Ibidem.*, p. 169.

Derecho a la legislación y a la jurisprudencia, siendo éstas normas jurídicas resultado del procedimiento legislativo y de la actuación jurisdiccional.

Por el contrario, existen otros autores que la consideran no como una fuente del Derecho, sino como el resultado del procedimiento jurisdiccional que les da origen. Así para ellos adquiere características de norma jurídica, siendo especial ya que es formalmente jurisdiccional pero materialmente un acto legislativo.

4. Norma

Para Puig Peña la jurisprudencia es el “conjunto de reglas y soluciones jurídicas manadas de las sentencias dictadas con carácter reiterativo y por los tribunales de casación al resolver, de acuerdo con las fuentes formales del derecho positivo los casos concretos controvertidos sometidos a su alcance”.²¹⁴ Luis María Domínguez Rodrigo considera que las dos principales características que presenta son: provenir de un poder público, ya que aquellos órganos que pueden emitir jurisprudencia están facultados legalmente para ello; y complementar el orden normativo, debido a que dejan de ser vinculativas exclusivamente para las partes, sino adquieren obligatoriedad general.²¹⁵

Luigi Ferrajoli define a la jurisprudencia desde dos acepciones distintas: en sentido general se refiere a la “ciencia o teoría del orden jurídico positivo”, la segunda sirve para designar al “conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales”. Señala que la última puede ser vinculante si llega a cumplir con determinados requisitos procedimentales. De tal forma, la jurisprudencia como norma jurídica se refiere a las resoluciones judiciales que hayan cumplido los requerimientos necesarios para adquirir carácter obligatorio general. Divide a éstas en dos especies: interpretativas son aquellas que desarrollan el sentido de la ley, o integradoras que son las que resuelven sobre asuntos no previstos en ella. Las sentencias pronunciadas por los tribunales que

²¹⁴*Ibidem.*, p. 127.

²¹⁵*Ibidem.*, p. 131.

no cumplan con los requisitos necesarios, no serán obligatorias de manera general, sino solamente constituirán criterios orientadores.²¹⁶

Ignacio Burgoa propone el siguiente concepto:

La jurisprudencia en su aspecto positivo-jurisdiccional, se traduce en las consideraciones, interpretaciones, razonamientos y estimaciones jurídicas que hace una autoridad judicial en su sentido uniforme e ininterrumpido, en relación con cierto número de casos concretos semejantes que se presentan a su conocimiento, para resolver un punto de derecho determinado, que integran el orden jurídico positivo mediante la elaboración de reglas generales, abstractas e impersonales.²¹⁷

En un tenor similar para Miguel Carbonell la jurisprudencia dentro del orden jurídico mexicano consiste en:

La norma general y abstracta, emitida en principio por los órganos del Poder Judicial Federal competentes, generalmente en sus resoluciones de carácter jurisdiccional, con la finalidad de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, que reuniendo ciertos requisitos y condiciones se vuelve obligatoria para los demás casos o situaciones semejantes que se presenten ante los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía a aquellos que la emiten.²¹⁸

Flavio Galván Rivera afirma que la creación de la jurisprudencia posee una esencia materialmente legislativa, ya que no sólo tiene efectos relativos de las sentencias que la componen, sino trasciende a éstas y se transforma en una norma jurídica, con carácter general, abstracto, externo, coactivo y heterónimo, siendo su aplicación obligatoria para todos los tribunales de igual y menor jerarquía en aquellos casos similares sometidos a su conocimiento.

Define a la labor de integración de los ordenamientos jurídicos como “la actividad desarrollada por los órganos jurisdiccionales para resolver los litigios a pesar de la

²¹⁶Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, nota 105, pp. 68-70.

²¹⁷Citado por Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 198, pp. 124-125.

²¹⁸Carbonell, Miguel, *Elementos de Derecho constitucional*, 2004, Fontamara, México, p. 143.

ausencia o insuficiencia de una disposición jurídica exactamente aplicable al caso concreto“.²¹⁹

De tal manera para el presente trabajo considero que la definición más apropiada para abordar a la jurisprudencia es como la norma jurídica resultado de un procedimiento jurisdiccional, a través de la actuación de tribunales facultados para ello, no como una fuente de Derecho. Tal como lo señala Ferrajoli la principal función de ésta es la interpretación e integración del sistema jurídico. Asimismo cabe resaltar que se trata de un acto formalmente jurisdiccional pero materialmente legislativo, de tal forma que aunque sea una norma general adquiere características especiales. Para diferenciar a esta interpretación de las demás referidas anteriormente, en lo posterior del presente trabajo me refiero a este tipo de normas como tesis de jurisprudencia.

Una vez establecido qué se entiende por este vocablo es necesario relacionar este concepto con la materia electoral. Por lo tanto la definición propuesta debe acotarse a aquellos procedimientos jurisdiccionales que tienen como propósito el realizar interpretaciones jurídicas de los fenómenos de estudio del Derecho Electoral, tal como la preparación, realización y calificación de las elecciones o los derechos políticos de los ciudadanos. Tiene algunas características que le son propias debido a su naturaleza como norma jurídica proveniente de un acto formalmente jurisdiccional, por lo que el siguiente tema a desarrollar son éstas, haciendo hincapié en algunos aspectos que son propios de la materia de estudio anteriormente señalada.

III. CARACTERÍSTICAS

Existen características que le son asociadas a las tesis de jurisprudencia, al ser una norma jurídica. Por ejemplo Raúl Plascencia Villanueva considera que es

²¹⁹ Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral*, 1998, Porrúa, México, pp. 116, 118.

interpretativa, integradora, obligatoria y cumple la función de otorgar uniformidad a las normas jurídicas.²²⁰

1. Generalidad y abstracción

Formalmente no se trata de una norma jurídica sin embargo materialmente posee características similares como la generalidad, la abstracción y la obligatoriedad.²²¹

Bobbio entiende la generalidad como la “universalidad de la norma respecto del destinatario y por abstracción la universalidad respecto de la acción”.²²²

La generalidad y la abstracción son inherentes a la jurisprudencia como norma jurídica, sin embargo debido ya que no es emitida por el Poder Legislativo, estas distinciones se ven limitadas para cumplir su objetivo, que es el de solucionar conflictos específicos, no realizar una regulación general sobre cuestiones que no están previstas en la ley.

Jorge Fernández Ruiz señala que es importante que no se confunda la función que posee la creación de tesis de jurisprudencia con aquella que le es conferida al procedimiento legislativo. Si bien es cierto que el juez crea Derecho al subsanar las diferencias de la regulación o al completar lagunas, no puede actuar con independencia de lo que el legislador prevea.²²³ Por lo mismo, las tesis en materia electoral que pueden emitir los órganos facultados para ello no deben extralimitarse de aquellos asuntos de su competencia.

Cabe resaltar que el juzgador a través de su criterio debe armonizar el sistema jurídico, siguiendo una serie de principios, directrices y valores que están previstos en el texto constitucional, los tratados y el resto del ordenamiento jurídico, incluyendo los mismos precedentes jurisdiccionales que han sido sustentados con anterioridad.²²⁴

²²⁰Citado por Pérez de los Reyes, Marco Antonio, *op. cit.*, nota 201, p. 5.

²²¹Espinosa Berecochea, Carlos, *op. cit.*, nota 199, p. 7.

²²²Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 218, p. 144.

²²³Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 206, p. 210.

²²⁴Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 218, pp. 152- 153.

2. *Obligatoriedad*

Si bien cualquier sentencia emitida por los órganos jurisdiccionales es obligatoria para las partes, se requiere de un procedimiento especial, cumplir con características previstas en la ley y provenir de un órgano facultado para ello para que sea declarada tesis de jurisprudencia.

La obligatoriedad es un elemento imprescindible de ésta para el objetivo de unificar la interpretación y aplicación del Derecho. Si los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia no fueran de observancia imperativa para el órgano jurisdiccional que la emite, así como para aquellos de menor jerarquía, se afectaría el principio de seguridad jurídica previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución. Por lo anterior es necesario que en su creación el juzgador realice una correcta fundamentación y motivación de su criterio. Al tener el carácter de norma, es el deber de los anteriores conocerla ya que forma parte del ordenamiento jurídico.²²⁵

La jurisprudencia brinda seguridad jurídica a los individuos, ya que anticipa una probable resolución judicial, al haber previamente una serie de sentencias emitidas en un mismo sentido en casos análogos. Carlos Espinosa Berecochea define a la seguridad jurídica como “una expectativa razonablemente fundada de la actuación del juzgador en la aplicación de derecho”.²²⁶ Así responde a este principio, dando certeza sobre la interpretación que realizan los tribunales de las normas, además de brindar uniformidad, para que todas las sentencias emitidas en casos homólogos sigan un mismo sentido.

Al ser normas, las tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral son obligatorias para todas las salas regionales del Tribunal Electoral y el Instituto Nacional Electoral, sin embargo también tienen este carácter para todas las autoridades electorales y órganos partidistas del país cuando se refieran a los

²²⁵Espinosa Berecochea, Carlos, *op. cit.*, nota 199, pp. 77- 79.

²²⁶*Ibidem.*, p. 85.

derechos político-electoral de los ciudadanos, o para alguna autoridad estatal cuando se resuelva sobre la legislación de su competencia territorial.²²⁷

IV. PROCEDIMIENTOS DE CREACIÓN

Antes de iniciar propiamente el análisis de las reglas a través de las cuáles se pueden crear tesis de jurisprudencia en materia electoral es necesario detenerse un poco en el principal órgano encargado de esta tarea. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra regulado en el artículo 99 de la Constitución que lo define como la “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación” con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Está integrado por una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada, todas con carácter permanente conforme al artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.²²⁸ Los magistrados electorales son elegidos por la votación calificada de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Los requisitos para ser magistrado de Sala Superior no pueden ser menores que los necesarios para ser ministro de la Suprema Corte, mientras que para ser magistrado de Salas Regionales se deben cumplir al menos los requerimientos para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Son elegidos de manera escalonada y duran en su encargo durante nueve años. Conforme el artículo constitucional ya antes referido, la Sala Superior está integrada por siete magistrados, de entre los cuales se elegirá a uno para que desempeñe el cargo de presidente por cuatro años. El artículo 192 de la ley mencionada dispone que las Salas Regionales, incluyendo la Sala Especializada, se integren de tres magistrados.²²⁹

²²⁷ Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 206, p. 211.

²²⁸ Las dos nuevas Salas Regionales, establecidas a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, no se encuentran en funciones actualmente. Conforme al artículo transitorio segundo del decreto anterior deberán entrar en funcionamiento el mes de septiembre de 2017.

²²⁹ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 196, consultado el 1 de agosto de 2014.

La facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la creación de tesis de jurisprudencia está regulada en el artículo 99 de la Constitución que prevé lo siguiente:

Artículo 99. [...]La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.²³⁰

De tal manera, es en la legislación secundaria que está regulada esta facultad del Tribunal Electoral, particularmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que en su artículo 186 prevé la competencia de este tribunal:

Artículo 186.- En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

[...]

IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley.²³¹

Las tesis que puede realizar el Tribunal Electoral están divididas en tres tipos conforme el artículo segundo del Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis jurisprudenciales que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual prevé lo siguiente:

ARTICULO 2o. En la elaboración de las tesis deberá observarse lo siguiente:

I. La tesis relevante es la expresión por escrito, en forma abstracta, de un criterio jurídico establecido al aplicar, interpretar o integrar una norma al caso concreto y se compone de rubro y texto;

II. La tesis de jurisprudencia por reiteración se integra con las tesis relevantes que contienen el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y han sido sostenidas en forma no interrumpida por otra en contrario, en el número de sentencias que corresponde según la Sala del Tribunal Electoral, de conformidad con

²³⁰Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el 1 de agosto de 2014.

²³¹Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 196, consultado el 1 de agosto de 2014.

el artículo 232 fracciones I y II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,
y

III. La tesis de jurisprudencia por unificación se integra con el criterio adoptado al resolver una contradicción de tesis, de conformidad con el artículo 232 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.²³²

Cabe señalar que a partir de la publicación del acuerdo general de la Sala Superior identificado con la clave 4/2010 emitido el 6 de septiembre de 2010, la denominación con la que se ha identificado a las tesis jurisprudencia se modificó en simplemente “jurisprudencia”, cuestión que se puede prestar a confusiones derivadas de la gran amplitud de significados que este concepto posee como he referido al iniciar este capítulo.

Al igual que en el caso de las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las tesis del Tribunal Electoral están divididas en épocas derivadas de transformaciones trascendentales en el ordenamiento jurídico de la materia. La época que está en vigor actualmente es la quinta, conforme el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación número 4/2011, de 22 de noviembre de 2011, relativo a la determinación del inicio de la quinta época de la publicación de su jurisprudencia y tesis.

Están regulados en el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación dos sistemas para la integración de tesis, los cuales explico a continuación.

1. Integración por reiteración

Se encuentra previsto en las fracciones I y II del artículo referido. A través de este sistema se crean tesis de jurisprudencia cuando existen diversas sentencias con un mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, resueltas de manera interrumpida.

²³²Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis jurisprudenciales que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, consultado el 1 de agosto de 2014
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4895103&fecha=24/09/1997

Cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral sea quien haya emitido las sentencias con interpretaciones coincidentes se requerirán de tres, mientras que si se trata de las Salas Regionales deberán ser cinco. En el último caso se tendrá que comunicar a la Sala Superior de las resoluciones que contengan el criterio que se pretenda declarar como obligatorio, el rubro y el texto de la tesis de jurisprudencia propuesta, para que determine si procede fijarla. Si se trata de las Salas Regionales las tesis deben de ser aprobadas por el voto de los tres magistrados que componen la Sala, mientras que en la Sala Superior es necesario el voto de cuatro magistrados.

2. Integración por unificación

Está previsto en la fracción III del artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Tal como la denominación lo indica, estas tesis de jurisprudencia se crean cuando existe un conflicto entre los criterios sostenidos por dos o más Salas Regionales o entre alguna de éstas y la Sala Superior. Se considera que existe una contradicción cuando se presenta una discrepancia entre los criterios jurídicos de distintos órganos en un mismo problema, y ésta se observa en los argumentos lógico-jurídicos en los cuales se fundamentan. La Sala Superior resolverá sobre cuál criterio prevalecerá, pudiendo ser cualquiera de los que se encuentren en oposición o uno distinto.

De acuerdo a lo previsto por el artículo señalado en el párrafo anterior la existencia de una contradicción puede ser planteada en cualquier momento por un magistrado electoral (de cualquier Sala) o por las partes que intervengan en alguno de los asuntos divergentes. No pueden ser modificadas las resoluciones dictadas con anterioridad.

En cualquiera de los dos sistemas de integración anteriores es necesario que la Sala Superior realice la declaración formal para fijar la tesis. Una vez hecha se notifica a las Salas Regionales, al Instituto Nacional Electoral y a las autoridades locales.

3. Revalidación de tesis jurisprudenciales

No es propiamente un procedimiento de integración de tesis de jurisprudencia, sino que debido a la modificación del Tribunal Federal Electoral, y su integración al Poder Judicial de la Federación, las tesis correspondientes a la primera y segunda épocas perdieron su vigencia, sin embargo pueden ser revalidadas por la Sala Superior siempre que su contenido no se oponga a la regulación actual. Es facultad de los magistrados electorales el proponer las que considere adecuadas. El procedimiento que se debe de seguir está regulado en el artículo 26 del Acuerdo General 4/2011 que he referido anteriormente, con fundamento en el artículo quinto transitorio de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996, que en su parte conducente regula lo siguiente:

QUINTO.- Los criterios de jurisprudencia sostenidos por la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, según corresponda, continuarán siendo aplicables en tanto no se opongan a las reformas establecidas en los artículos SEGUNDO, TERCERO y CUARTO del presente Decreto.

Para que los criterios de jurisprudencia a que se refiere el párrafo anterior resulten obligatorios, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales.²³³

4. Tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral

Existen diversos sistemas a través de los cuales el máximo tribunal mexicano puede crear tesis de jurisprudencia en materia electoral. El primero de ellos está previsto en el artículo 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y se presenta cuando una tesis sostenida por el Tribunal Electoral relativa a la determinación de la inaplicación de un precepto por considerarlo contrario a la Constitución o la interpretación de algún precepto previsto en ella, es divergente a la realizada por la Suprema Corte, en Salas o el Pleno. La contradicción puede ser

²³³Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 196, consultado el 1 de agosto de 2014.

denunciada por cualquiera de los ministros, los magistrados de las Salas o las partes de los asuntos en contradicción para que la Suprema Corte, en un plazo no mayor a diez días, resuelva sobre su existencia, y de haberla cuál criterio prevalecerá. Conforme el artículo 237 de la misma ley, la fijación de la tesis de jurisprudencia no afectará la definitividad de las sentencias en contradicción.

El segundo caso consiste en que la Suprema Corte realice una interpretación directa de un precepto de la Constitución. De tal manera los criterios establecidos en las sentencias que resuelvan acciones de inconstitucionalidad aprobadas por al menos el voto de ocho ministros adquieren el carácter de jurisprudencia. Lo anterior tiene fundamento en el artículo 235 de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO CUARTO

ESTUDIO DE CASOS SOBRE TESIS DE JURISPRUDENCIA DE TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar a través de algunas tesis de jurisprudencia cómo es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado la legislación para expandir los derechos políticos de los ciudadanos en diversas circunstancias. Para ello cito algunas tesis emitidas por la Sala Superior, en las cuales se protegen aspectos relacionados con los derechos políticos, su ejercicio y el acceso a la justicia para garantizarlos.

I. TESIS DE JURISPRUDENCIA 32/2010

La primera tesis que voy a analizar es relativa al derecho de petición en materia electoral. Su texto establece:

DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN “BREVE TÉRMINO” ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO.- El derecho fundamental de petición, previsto en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, impone a la autoridad la obligación de responder al peticionario en "breve término". La especial naturaleza de la materia electoral implica que esa expresión adquiera una connotación específica, más aún en los procesos electorales, durante los cuales todos los días y horas son hábiles, aunado a que la legislación adjetiva electoral precisa plazos brevísimos para la interposición oportuna de los medios de impugnación. Por tanto, para determinar el “breve término” a que se refiere el dispositivo constitucional, debe tomarse en cuenta, en cada caso, esas circunstancias y con base en ello dar respuesta oportuna.²³⁴

En esta tesis de jurisprudencia se interpreta el artículo 8° de la Constitución federal. No tiene origen en la actuación de alguna autoridad u órgano partidista en particular sino deviene de la necesidad de que cualquiera de las anteriores deba atender al contexto de cada caso para resolver sobre el derecho de petición, de tal forma que no se vulnere algún otro derecho político relacionado.

²³⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 16 y 17.

Los plazos previstos en los ordenamientos electorales generalmente son muy breves, debido a que la materia que regula no permite que pueda ser postergada la realización de actos de diversas autoridades, tales como la toma de posesión de algún cargo público o la realización de la jornada electoral. De forma que la emisión oportuna de la resolución trasciende de un aspecto formal del asunto, y se vuelve central, ya que de él depende el ejercicio de derechos vinculados con la solicitud de información.

Para ejemplificar la celeridad de los plazos en esta materia se pueden citar diversos artículos de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral que prevén la imposibilidad de que puedan existir efectos suspensivos en cualquier acto o resolución impugnada (artículo 6) o que todos los días y horas son hábiles durante los procesos electorales (artículo 7). Incluso no han sido pocas las ocasiones que he visto que se tenga que realizar una sesión pública para resolver medios de impugnación en altas horas de la noche, derivada de la necesidad de emitir su fallo antes de que el acto impugnado se vuelva irreparable.

Por lo anterior el Tribunal Electoral, a través de la tesis de jurisprudencia de estudio, indica a las diversas autoridades y órganos partidistas que las respuestas a las solicitudes de información deben ser no solamente resueltas, sino también notificadas de manera oportuna atendiendo a las circunstancias de cada caso. Si bien, en la mayoría de veces la notificaciones se efectúan conforme lo dispuesto por los preceptos legales, en algunos supuestos especiales, tal como los actos realizados durante el procedimiento electoral, deben ser informadas al solicitante a la brevedad con el fin de no generar un perjuicio que la postre se torne irreparable.

Para ejemplificar lo anterior considero conveniente describir brevemente el contenido de dos de las sentencias que integraron la tesis de jurisprudencia en estudio, en las cuales se puede apreciar la importancia de que las autoridades resuelvan las solicitudes en un tiempo razonable al contexto de los asuntos de los que conozcan.

En la sentencia pronunciada en el juicio de revisión constitucional electoral, identificado con la clave SUP-JRC-116/2007, la Coalición “Alianza para que vivas

mejor” demandó al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, por la omisión de proporcionarle las versiones estenográficas y videograbadas de las sesiones públicas celebradas los días 20 y 22 de junio de dos mil siete. La actora esgrimió en su escrito de demanda que el propósito de las copias que solicitaba era poder impugnar la sentencia emitida en el Recurso de inconformidad RI-023/2007, por la cual se le había negado el registro a su candidato a gobernador del Estado de Baja California.

La Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió que la autoridad responsable no sólo había violado el derecho de petición de la actora, sino que al no responder a tiempo a su solicitud le había dificultado la elaboración de una defensa adecuada para impugnar la resolución, dejándola sin condiciones para realizar apropiadamente sus agravios y alegatos.

Otro ejemplo de la importancia de notificar la respuesta a la solicitud de información a la brevedad, incluso en el periodo intraprocesal, se encuentra en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-626/2009, promovido por María del Rosario Velasco Lino en contra de la Diputación Permanente de la LVI legislatura del Estado de México y su Presidente, respecto la omisión de dar respuesta a su solicitud de fecha 19 de junio de 2009, mediante la cual cuestionaba por qué no se había realizado la toma de protesta al cargo de diputada suplente, ante la licencia del diputado propietario en la legislatura referida.

En un tenor similar al juicio anterior la Sala Superior resolvió que la autoridad responsable violó el derecho de petición de la actora, y resaltó la necesidad de que aquella respondiera de manera rápida y oportuna para evitar que su posible derecho de acceder al cargo de representación popular se pudiera ver hipotéticamente frustrado por la toma de posesión de la nueva Legislatura del Estado de México.

De tal forma, el común de los casos anteriores es que para los actores en los respectivos juicios era imprescindible que la autoridad contestara oportunamente

en el menor tiempo posible, ya que de no ser así podrían ser afectados en la posibilidad de ejercer los derechos relacionados con la respuesta a la solicitud.

Así, el Tribunal Electoral atendiendo a las particularidades de los asuntos ordenó a las autoridades contestar en el término breve correspondiente para no vulnerar los derechos de los actores políticos relacionados. Es imposible que el legislador prevea plazos específicos para que las autoridades den respuesta a cada una de las posibles consultas que se realicen, por ello el órgano jurisdiccional consideró conveniente realizar una interpretación particular de la importancia que tiene el que la contestación de las autoridades sea oportuna.

En esta tesis de jurisprudencia el Tribunal Electoral resuelve un problema de facto acerca de la posible afectación a diversos derechos derivados de la ausencia de respuesta oportuna a las peticiones de los ciudadanos a través de una interpretación de la expresión “breve término” empleada en el artículo 8° de la Constitución federal con relación al contexto de la materia electoral. Hace uso de argumentos lógicos para dar a notar a las autoridades en materia electoral sobre la necesidad de resolver conforme al contexto de cada caso para lograr la máxima protección de los derechos políticos, garantizando su ejercicio de manera conjunta, no como elementos aislados uno de otro.

II. TESIS DE JURISPRUDENCIA 20/2011

En esta tesis se analiza cuál es el momento en el que se termina la suspensión de derechos como pena accesoria por el cumplimiento de una condena privativa de la libertad. Su texto dispone:

SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- De la interpretación funcional de los artículos 18, 35, fracción I; 38, fracciones III y VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 4, apartado 1, 139, 140 y 145, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en relación con los artículos 23, 43, fracciones I y II; 44 del Código Penal del Estado de México; y 189, 196, 198, 199, 200, 201 y 202 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicho Estado, se advierte que cuando una pena corporal impuesta es sustituida por cualquier otra que no implique

privación de la libertad, la suspensión de derechos político-electorales concluirá de tal manera que se restituyen plenamente. Lo anterior porque, si la suspensión de derechos político-electorales es consecuencia de la aplicación de una pena de prisión, tal medida debe desaparecer cuando la pena corporal es sustituida por otra que no limite la libertad personal, como puede ser multa, trabajo en beneficio de la comunidad, o por tratamiento en libertad o prelibertad, entre otras. Tal criterio se sustenta en los principios de readaptación social del individuo y pro cive, así como en la tendencia observada en el orden jurídico internacional y en el derecho comparado, de proscribir la limitación de los derechos político-electorales cuando ella no está justificada. La readaptación social constituye uno de los principios fundamentales del derecho penal, reconocido en el artículo 18 de la Constitución General de la República y tiene por objeto que las penas deban orientarse de forma tal que sean compatibles con los valores constitucionales y democráticos y, por tanto, no se establecen como instrumento de venganza a los responsables de la comisión de un delito, sino como una medida necesaria, orientada a la readaptación social del individuo y a la prevención del delito. Esto resulta también conforme al principio in dubio pro cive, ya que debe entenderse que en determinados casos, la suspensión de derechos político-electorales pierde su razón de ser, a partir del adecuado equilibrio entre las necesidades de readaptación del delincuente, sus derechos, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito.²³⁵

En esta tesis de jurisprudencia no se tutela un derecho político en particular, sino la capacidad de los ciudadanos para su ejercicio. De tal manera el cuestionamiento que intenta resolver es si la suspensión de los derechos políticos de los ciudadanos condenados a una pena privativa de la libertad se extingue en el momento en que la pena principal es sustituida por algún beneficio penitenciario.

En los asuntos que dieron origen a las sentencias a través de las cuáles se integró la presente tesis, a los distintos actores les fue declarada improcedente la expedición de sus credenciales para votar por parte de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, por conducto de los vocales correspondientes a su respectivo domicilio, con motivo de haber sido

²³⁵Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 41 a 43.

sentenciados al cumplimiento de una pena de prisión. Sin embargo los actores se habían acogido a un beneficio penitenciario por el cual habían recuperado su libertad.

El argumento central por el que se les otorgó la razón a los ciudadanos en las resoluciones es que la suspensión de los derechos políticos es accesoria de la pena de prisión, por lo que al terminar la última se elimina la primera. Para fundamentar el anterior criterio, la Sala Superior cita diversos principios generales del Derecho, principalmente *in dubio pro cive*, el cual consiste en que de haber duda de cuál es la interpretación más adecuada de la legislación, ésta se debe de aplicar a favor del ciudadano, no en su detrimento.²³⁶

En un sentido similar la tesis de jurisprudencia también sostiene su sentido conforme a diversos artículos previstos por instrumentos internacionales. Si bien en su texto tan sólo hace una pequeña referencia a ellos, en la sentencia SUP-JDC-20/2007 el Tribunal realiza un estudio de resoluciones emitidas por tribunales internacionales relacionadas con la suspensión de los derechos políticos (como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Hirst vs Reino Unido*, o la Suprema Corte de Canadá en el caso *Sauvé vs. Canada*).

Otro de los argumentos en los que el Tribunal fundamenta su actuación es que una interpretación restrictiva del ejercicio de los derechos políticos sería contraria al objetivo del sistema penal en México. Sostiene que de ser mantenida la suspensión por un tiempo más allá del estrictamente señalado por la Constitución, se segregaría de manera indebida al ciudadano, a quien el Estado está intentado incorporar nuevamente a la sociedad. El establecer límites en el ejercicio de sus derechos políticos no coadyuva con este fin, sino por el contrario lo excluye del resto de los ciudadanos. En consecuencia, pese a no poseer una finalidad de carácter político-electoral, el órgano jurisdiccional lo analiza de manera conjunta.

²³⁶ Tribunal Electoral del Distrito Federal, consultado el 15 de diciembre de 2014, <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/materia-de-participacion-ciudadana/jurisprudencia/2398-principio-in-dubio-pro-cive-elecciones-de-comites-vecinales-en-los-recursos-de-apelacion-interpu>

Así, para arribar a los criterios que contiene esta tesis de jurisprudencia el Tribunal Electoral hace uso del principio *pro personæ* con el fin de realizar la interpretación más amplia posible de los derechos políticos, particularmente en este caso del de voto activo, restringiendo sus límites a aquellos imprescindibles para su desempeño adecuado. También fundamenta su criterio en diversos instrumentos internacionales y precedentes de juicios sobre este derecho en varios Estados, así como la interrelación de la capacidad de estudio con la finalidad del sistema penal en México.

Al anterior análisis me gustaría añadir una comparación de la tesis de estudio con la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 15/2010. En ella, el máximo tribunal pronunció un criterio a través del cual, para determinar la finalización de la suspensión de los derechos políticos electorales de los ciudadanos condenados a una pena privativa de la libertad, distingue entre la sustitución y la suspensión de la condena.

Considera que al ser sustituida una pena principal por un beneficio penitenciario, debido a la misma naturaleza de la sustitución, la condena original finaliza dando lugar a una nueva. De tal manera es procedente la terminación de la suspensión de los derechos políticos. Sin embargo si una pena es suspendida, solamente es diferida, por lo que al no concluir de manera definitiva, no puede conllevar la conclusión de la suspensión de derechos políticos. Así, al no tener plena libertad, la condena se sigue cumpliendo, y de manera accesoria la suspensión de los derechos políticos. Afirma que la suspensión no es una modificación de la pena sino una forma de cumplirla.

Difiero del criterio de la Suprema Corte de Justicia ya que si bien es cierto que al suspender la pena se puede reingresar a prisión, esto es una consecuencia del incumplimiento de los nuevos deberes impuestos al momento en que se suspende la pena, no derivados de la condena original, por lo que ésta no sigue surtiendo efectos. Asimismo, si el juez de ejecución ha considerado que el condenado se encuentra en posibilidades para ser reinsertado a la sociedad, retomando su libertad (aún con ciertos límites), debería igualmente de reinstalarlo en el ejercicio

de sus derechos políticos. Al ser una restricción debe ser interpretada en un sentido estricto, además de que no existe alguna motivación por el que sea necesario mantener la suspensión de estos derechos. Igualmente segrega al sentenciado del resto de los demás ciudadanos. La suspensión de los derechos político electorales desde mi punto de vista debe ser limitada a aquellos casos en los que la infracción sea de gravedad sobre cuestiones político-electorales o que de la situación del ciudadano no exista una relación que lo vincule con la situación política del país.

III. TESIS DE JURISPRUDENCIA 2/2010

En esta tesis de jurisprudencia se tutela el derecho de voto pasivo, particularmente relacionado con las condiciones requeridas para poder ser postulado como candidato a un puesto de elección popular. A la letra establece:

DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA).- La interpretación sistemática de los artículos 41, fracción VI, 42, párrafo tercero, y 80, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, conforme con el 1° y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1°, 2°, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que el hecho de que un ciudadano esté en ejercicio de un cargo de elección popular, no impide que pueda registrarse como candidato para contender por otro cargo de esa naturaleza, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el que fue electo, siempre que se separe dentro del término legalmente exigido. Acorde con lo anterior, cualquier condición adicional que se imponga al ejercicio de los derechos político electorales deberá basarse exclusivamente en calidades inherentes a la persona, además de ser necesaria e idónea para lograr la finalidad perseguida, y obedecer a criterios objetivos, racionales y proporcionales, que tengan como base algún principio o valor fundamental del sistema constitucional; por tanto, la limitación a la posibilidad de contender de un ciudadano, durante el desempeño de un cargo de elección popular,

debe hacerse en armonía con el texto fundamental y los instrumentos internacionales en cuanto potencian el derecho a ser votado.²³⁷

En esta tesis el Tribunal Electoral intenta resolver sobre cuáles son los límites que se pueden prever en la legislación para restringir el ejercicio del derecho de voto pasivo. Para arribar a la conclusión que sostiene, realizó la interpretación de diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California que regulaban la prohibición a ciertos funcionarios públicos para poder ser postulados como candidatos a puestos de elección popular (aun cuando hubieran renunciado al cargo que ostentaban con anterioridad) con relación a diversos artículos constitucionales y de instrumentos internacionales.

Consideró que los tratados pueden ampliar los derechos regulados en el sistema jurídico nacional, ya que al analizar el artículo 1° de la Constitución federal *contrario sensu*, concluyó que aquellos previstos constitucionalmente solamente consisten en un catálogo mínimo que debe servir de límite a las autoridades. Por lo tanto debe ser aplicada la interpretación de la regulación que favorezca en mayor medida a su ejercicio, y en el caso concreto el derecho de voto pasivo.

Es de resaltar que esta tesis de jurisprudencia al haber sido emitida por el órgano jurisdiccional en el año 2010, en el artículo 1° de la Constitución federal aún no se había previsto el control de convencionalidad para las autoridades. Por lo anterior considero que el criterio empleado del Tribunal Electoral es de gran importancia para el objeto del presente trabajo, ya que representa un excelente ejemplo de cómo este órgano jurisdiccional aplicó un principio que posteriormente sería retomado por el legislador en la reforma al artículo constitucional referido.

Así, para el adecuado análisis de los preceptos de la constitución estatal razonó oportuno realizar su interpretación conforme a los criterios sistemático y funcional, el primero consistente en determinar el sentido y alcance de una disposición con respecto a otras leyes o principios del sistema normativo. A través del segundo

²³⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 24 y 25.

para la aplicación de una norma, se deben tomar en cuenta los factores relacionados con su creación y acordes con su finalidad.

Rechaza el sentido gramatical por considerar que no es el más apropiado para la interpretación de los preceptos jurídicos, ya que podría llevar a la conclusión de que se preveían prohibiciones a diversos funcionarios para poder ser postulados como candidatos, aun cuando se separen del cargo que poseían con anterioridad, lo cual es un criterio incompatible con la Constitución federal y los instrumentos internacionales.

Posteriormente analiza las restricciones que existen para este derecho en los tratados, las cuales deben consistir en características inherentes a la persona y ser motivadas por criterios objetivos y razonables, relacionadas con otros principios constitucionales como el de igualdad, sufragio libre y equidad. El desempeño de un cargo de elección popular, al ser el ejercicio de un derecho político constitucional, no debe de constituir por sí mismo una restricción para el ejercicio de alguno distinto.

De tal forma concluye que si bien ningún derecho es absoluto, los límites que pueden ser impuestos al voto pasivo son los que se encuentran regulados en la tesis de estudio, consistentes en:

- Ser referentes a elementos inherentes a la persona que pretenda postularse.
- Obedecer a criterios racionales y proporcionales.
- Estar fundamentados en algún principio o valor previsto en la Constitución o en los instrumentos internacionales.

Señala que conforme el artículo 133 de la Constitución federal, los tratados son parte del ordenamiento jurídico y deben ser acatados por todas las autoridades, sin importar si son federales, estatales o municipales. En adición retoma un principio del derecho internacional, el cual señala que un Estado no puede incumplir con alguna de las obligaciones que le imponga un tratado fundamentando la abstención en la legislación nacional. Asimismo concluye que

(como lo advertí en el segundo capítulo²³⁸) los requisitos de elegibilidad no pueden ir más allá de aquellas características que hagan incompatible a la persona con el ejercicio de un cargo público. Por lo que considera que solamente pueden ser reguladas legalmente las cualidades personales que de manera razonable supongan un impedimento para su adecuado desempeño.

Lo anterior no implica que las legislaturas o autoridades estatales no puedan añadir requisitos adicionales a los previstos en la Constitución federal para el ejercicio de los cargos públicos, sin embargo éstos deben de estar debidamente justificados y obedecer a cuestiones personales que puedan afectar el desempeño, tal como la acreditación de la residencia, entre otras.

Así, en esta tesis de jurisprudencia la Sala Superior del Tribunal Electoral para sustentar su criterio realiza el análisis de los preceptos estatales a través de una interpretación sistemática y funcional, rechazando la interpretación gramatical ya que daría como resultado una limitación de los derechos del ciudadano, contraria a lo previsto por la Constitución federal y los instrumentos internacionales. De manera que concluye que todas las restricciones que sean previstas por la legislación secundaria tienen que responder a las características personales de los ciudadanos que pretendan ser postulados como candidatos.

IV. TESIS DE JURISPRUDENCIA 28/2013

El derecho titulado por esta tesis de jurisprudencia es el de acceso a la justicia. Al inicio hace referencia al deber de los juzgadores de analizar conjuntamente la Constitución y los tratados para resolver los asuntos de su competencia, particularmente empleando el principio *pro homine*. Posteriormente realiza una ampliación de los supuestos en los que procede el recurso de reconsideración. El texto de dicha tesis establece:

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos

²³⁸ *Supra.*, p. 85.

1º, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que los derechos humanos establecidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se deben interpretar en forma complementaria, otorgando en todo momento a las personas la protección más amplia, bajo el principio pro homine o pro persona; que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen el deber jurídico de garantizarlos y que el recurso de reconsideración procede, entre otros supuestos, cuando las Salas Regionales del Tribunal Electoral inapliquen normas en la materia por estimarlas contrarias a la Constitución. En este contexto, el control jurisdiccional de convencionalidad tratándose de derechos humanos, entraña el de constitucionalidad de la norma de que se trate, por lo que se actualiza el supuesto de procedibilidad del recurso de reconsideración.²³⁹

Para arribar a las anteriores conclusiones realiza la interpretación de diversos preceptos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral así como de los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal. El cuestionamiento que el Tribunal Electoral resuelve a través de la presente tesis es decidir si procede el recurso de reconsideración contra una sentencia en la que alguna Sala Regional ejerza un control de convencionalidad. Antes de pronunciarse al respecto, en las sentencias que dan origen a esta tesis realiza un análisis sobre qué consiste este control. Para este trabajo considero conveniente retomar partes de este estudio ya que estudia una de las herramientas que es de las más importantes para el Tribunal Electoral (como se ha apreciado en las anteriores tesis de jurisprudencia estudiadas). Asimismo de la comprensión de este control se desprende el por qué este órgano jurisdiccional ha considerado que el recurso de reconsideración es procedente en contra de las sentencias de las Salas Regionales en las que se emplee.

El control de convencionalidad está enfocado a la observancia del derecho internacional de los derechos fundamentales, particularmente a los tratados de los que México forma parte. A través de éste las autoridades están obligadas a interpretar las normas aplicables a los casos concretos conforme al texto

²³⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 67 y 68.

constitucional y los instrumentos internacionales, de tal forma que promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos fundamentales de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Sin embargo la labor de las autoridades no sólo se limita a lo anterior, también implica que se realice la interpretación más favorable, lo que es entendido por la doctrina como el principio *pro personæ*. De tal manera cuando en el ámbito interno sea planteada una discrepancia entre normas convencionales y constitucionales, los instrumentos internacionales en materia de derechos fundamentales deben ser estudiados de manera armónica con la Constitución atendiendo al principio mencionado, salvo que exista alguna limitación constitucional específica al ejercicio de estos derechos.

Así, el Tribunal puede realizar una serie de criterios para analizar las normas de la manera más expansiva con respecto a los derechos fundamentales: la interpretación conforme en sentido amplio implica que todas las autoridades deben interpretar el orden jurídico conforme los derechos fundamentales previstos en la Constitución y los tratados de los que México sea parte, procurando la protección más extensa.

La interpretación conforme en sentido estricto señala que ante diversas interpretaciones válidas de un mismo precepto jurídico, el juzgador, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, debe preferir aquella que se aproxime más a una regulación amplia de los derechos fundamentales establecidos constitucionalmente o a través de instrumentos internacionales. En caso de que ninguna de estas interpretaciones a la legislación sea posible debe, de ser inaplicable la ley por ser contraria a estos derechos.

Así, en el control de convencionalidad, el bloque de convencionalidad ocupa la cúspide del orden jurídico mexicano. Todas las autoridades al realizarlo de oficio en materia de derechos humanos están obligadas a preferir los derechos previstos en la Constitución y en los tratados sobre cualquier norma de derecho interno.

Sin embargo lo anterior no implica que no puedan existir límites legales para el ejercicio de los derechos fundamentales. Cuando se planteen discrepancias entre normas convencionales y constitucionales, los tratados en materia de derechos fundamentales deberán de ser interpretados conforme la Constitución federal, salvo que existan limitaciones o restricciones establecidas expresamente en esta ley.

En caso de que las limitaciones a los derechos fundamentales previstos en la Constitución o en los instrumentos internacionales sean reguladas por la legislación secundaria, deberán de estar sujetas a los principios de legalidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad. La regulación y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituye *per se* una restricción indebida, es necesario recordar que éstos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.

Una vez explicado en qué consiste el control de convencionalidad procedo a señalar los razonamientos que argumentó la Sala Superior para considerar procedente el recurso de reconsideración en contra de las sentencias de las Salas Regionales en las que sea aplicado. La procedencia del recurso referido está prevista en el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que contempla dos supuestos: el primero consistente en aquellos juicios de inconformidad promovidos contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores federales, así como la asignación de curules y escaños conforme el principio de representación proporcional. El segundo es cuando en algún otro medio de impugnación de competencia de las Salas Regionales se haya determinado la no aplicación de una ley por considerarla contraria a la Constitución.

Como se puede apreciar, la segunda hipótesis prevé la competencia de la Sala Superior para poder revisar en segunda instancia el control de constitucionalidad realizado en las sentencias de alguna Sala Regional. Lo anterior tiene como finalidad la tutela del principio de supremacía constitucional.

Así, al consistir el control de convencionalidad en una interpretación de los derechos fundamentales previstos en las leyes, contrastándolos con lo regulado por los instrumentos internacionales de los que México forma parte (los cuáles conforme al artículo 133 son parte de la ley suprema de orden jurídico nacional) lo considera como un control equiparable al previsto por el artículo 99 de la Constitución Federal, que faculta al Tribunal Electoral para resolver sobre la no aplicación de las leyes. De similar forma ese órgano jurisdiccional ha realizado, de manera progresiva, una interpretación de la procedibilidad del recurso de reconsideración para salvaguardar derechos fundamentales regulados tanto en disposiciones constitucionales como aquellos de carácter internacional de manera complementaria.

Con el anterior fundamento, el Tribunal Electoral en diversas tesis de jurisprudencia ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en diversas hipótesis tales como cuando de manera explícita o implícita a través de una sentencia emitida por alguna Sala Regional se inapliquen leyes electorales (tesis de jurisprudencia 32/2009), normas partidistas (tesis de jurisprudencia 17/2012) o normas consuetudinarias de carácter electoral (tesis de jurisprudencia 19/2012) por considerarlas contrarias a la Constitución Federal. Así como los casos en los que alguna Sala Regional interprete de manera directa algún precepto constitucional (tesis de jurisprudencia 26/2012), omitan el estudio de la falta de regularidad constitucional propuesta en los conceptos de agravio (tesis de jurisprudencia 12/2014) o se declaren inoperantes los relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales (tesis de jurisprudencia 10/2011).

De tal forma concluye que conforme los artículos 1° y 133 de la Constitución Federal, el recurso de reconsideración es procedente para combatir sentencias de las Salas Regionales en las que se ejerza el control de convencionalidad, ya que a través de éste los derechos fundamentales previstos en la norma fundamental y los instrumentos de los que México forma parte se deben de interpretar de forma complementaria, empleado el principio *pro homine*. Lo anterior al implicar un análisis sobre la coherencia entre la legislación secundaria y las normas

jerárquicas superiores, lo considera equiparable con la segunda hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración. Así, los ciudadanos que consideren violados sus derechos por alguna sentencia de las Salas Regionales al inaplicar una norma a través del control de convencionalidad pueden recurrir a la Sala Superior para combatir esa resolución, y en dado caso, ser restaurados en el ejercicio de sus derechos.

V. TESIS DE JURISPRUDENCIA 11/2008

Esta tesis de jurisprudencia tutela el derecho de libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, relacionándolos con sus límites respecto al derecho a la honra. El texto de la ejecutoria en comento, dispone:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.- El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general,

sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.²⁴⁰

El cuestionamiento que se resuelve consiste en hasta qué punto es permitido a los actores políticos expresar opiniones o información sin ser lesivo al derecho de la honra de los sujetos a los que se refieran. Los preceptos que interpreta para resolver tal cuestión son el artículo 6° de la Constitución federal, en relación con diversas disposiciones de instrumentos internacionales.

Para conformar su criterio, como se desprende de los artículos citados en la tesis, el Tribunal Electoral realiza un control de convencionalidad expendiendo el contenido de los derechos constitucionales antes mencionados con disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De tal forma, conforme al principio *pro homine*, al ser un derecho fundamental su interpretación debe ser realizada de la manera más amplia posible.

Asimismo analiza las características especiales que adquieren estos derechos al relacionarlos con el procedimiento electoral. Los define no sólo como derechos fundamentales sino como una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalecer la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios, y como auténticos instrumentos de análisis de las plataformas políticas de las distintas opciones de los diversos candidatos.

De tal forma el Tribunal considera que es importante proteger la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político. La formación de la voluntad colectiva a través del ejercicio del sufragio debe ser nutrida por las opciones que presentan los candidatos así como del debate de éstos, en el cual se debe permitir la circulación de ideas e información. Es preciso que todos los ciudadanos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad de idoneidad de los candidatos, así como discernir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de

²⁴⁰ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

manera que los electores puedan formar un criterio para votar. Cada uno de los derechos constituyen una trama normativa que se fortalece entre sí. Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es una condición que la comunidad al ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Un prerequisite de un voto libre es un voto informado.

Sin embargo ningún derecho es absoluto, y el límite a los de estudio es el derecho a la honra. Está previsto asimismo como un derecho fundamental en la Constitución federal y en los tratados aludidos. Al consistir en que nadie debe puede ser objeto de intervenciones arbitrarias o abusivas en su vida privada, familiar o domicilio, es posible que entre en conflicto con un abuso del derecho a la información o a la libertad de expresión.

Para realizar la delimitación entre estos derechos cita una tesis de jurisprudencia emitida por la misma Sala Superior identificada con el número 29/2002 bajo el rubro “Derechos fundamentales de carácter político-electoral. Su interpretación y correlativa aplicación no debe ser restrictiva”. Conforme a ella, al ser previstos en la legislación límites para el ejercicio de algún derecho siempre deben ser aplicados de manera que restrinjan en el menor grado posible a los ciudadanos, y por el contrario ampliar en la mayor medida el ejercicio de los derechos.

Por lo anterior el Tribunal Electoral llegó a la conclusión que se transgreden los límites de la legislación cuando el mensaje implique un demérito de algún partido político, candidato o institución pública, que relacionando su significado y su contexto no aporten algún contenido útil a la formación de la opinión pública, siendo simplemente una exteriorización de posturas o sentimientos personales y subjetivos.

No es posible ignorar que el debate político se lleva a cabo en un contexto de contienda ideológica entre los diversos actores políticos por lo que éste debe de ser medido conforme las características y estándares propios las confrontaciones políticas. El juez debe de ponderar y valorar hasta dónde un desencuentro conlleva denigrar la imagen de un partido o sus candidatos. No puede convertirse

en un censor de la opinión política, sino examinar con cuidado los principios que están en juego y la situación en la que se encuentra un determinado discurso políticos con el fin de potencializar la libertad de expresión y fortalecer la democracia.

De tal manera debe sancionar las expresiones que sean calumniosas, infamantes, injuriosas o que denigren a las instituciones, a partidos políticos o sus candidatos, ya que no aportan a la formación de la opinión pública libre o a la consolidación de la democracia. Es importante que el órgano jurisdiccional realice un análisis cuidadoso de los derechos fundamentales que confluyen en un caso determinado para impedir la limitación injustificada y arbitraria de la libertad de expresión.

No toda expresión en la que se emita una opinión, un juicio de valor o una crítica particularmente negativa respecto de algún partido político o sus candidatos implica una violación a la prohibición legal de difamar. La regla de la veracidad no exige que los hechos o expresiones contenidos en la información sean rigurosamente indudables, ya que las afirmaciones erróneas o equivocadas son inevitables en un debate libre, por lo que considerar a la exactitud como una condición indispensable para el reconocimiento del derecho censuraría de manera casi absoluta el debate por la imposibilidad material para calificar las ideas y opiniones de indiscutibles o falsas.

Así, para sostener el criterio vertido en esta tesis el Tribunal realiza una interpretación amplia del derecho de libertad de expresión en materia política, relacionándolo con otros tales como el de acceso a la información o el voto activo. De forma que le otorga una preeminencia sobre el derecho a la honra, interpretando de manera restrictiva las limitaciones establecidas por la regulación a aquellos casos en los que las expresiones consistan sólo en injurias o desacreditaciones a los actores políticos, sin que de su contenido se desprenda algún argumento que pueda ser de utilidad al debate político.

VI. TESIS DE JURISPRUDENCIA 48/2014

En esta tesis de jurisprudencia el Tribunal Electoral analiza el límite del derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas con relación al ejercicio del derecho de voto pasivo y activo de las mujeres. De tal forma la regulación en análisis dispone lo siguiente:

SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA).- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 2°, párrafo quinto, apartado A, fracciones I, y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, Base A, fracción II, 114, apartado B, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 14 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la mencionada entidad federativa, se advierte que la autoridad administrativa electoral local tiene el deber jurídico de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y, especialmente, de igualdad en la participación de hombres y mujeres en los procedimientos electorales llevados a cabo en esa entidad federativa. En este orden de ideas, en caso de ser necesario, en las elecciones regidas por el Derecho Consuetudinario, el órgano administrativo electoral del Estado debe organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal.²⁴¹

Mediante esta tesis la Sala Superior determina que la normativa indígena para la organización y realización de los procedimientos electorales a través de los usos y costumbres no puede contravenir los principios constitucionales que deben regir el desarrollo de una elección, haciendo especial énfasis en el de igualdad entre el hombre y la mujer.

²⁴¹ La presente tesis de jurisprudencia se encuentra pendiente de publicación, sin embargo puede ser consultada en la página del web del Tribunal Electoral <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=48/2014>

Para arribar a la conclusión anterior analiza el artículo 2°, párrafo quinto, apartado A, fracciones I, III y VII de la Constitución donde se encuentra regulado el derecho de las comunidades indígenas para su autodeterminación, a través del cual pueden decidir el procedimiento por cual eligen a sus autoridades conforme sus usos y costumbres, consistentes en las prácticas tradicionales de esas comunidades. Sin embargo, como todo derecho, su ejercicio no es absoluto.

Cualquier acto que produzca una situación de desigualdad entre los hombres y las mujeres es discriminatorio, por lo tanto contrario a lo previsto en el artículo 2° fracción III de la Constitución y en diversos tratados que son citados en las sentencias que integran la tesis de jurisprudencia, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

De tal forma en la misma disposición constitucional por la cual se reconoce el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, se impone el deber de respetar en la realización de sus procedimientos electorales la dignidad e integridad de las mujeres; así como el de la federación, las entidades federativas y los municipios para propiciar su incorporación en el desarrollo político de su comunidad, favoreciendo su educación y la toma de decisiones en su comunidad.

Afirma que, si bien la Asamblea Comunitaria es la máxima autoridad dentro de la normativa indígena y como tal es un órgano reconocido cuyas determinaciones tienen validez, éstas no pueden transgredir el ejercicio de otros derechos fundamentales, ni los principios constitucionales previstos para la realización de las elecciones. Los anteriores consisten en prerrogativas indisponibles que, más allá de la capacidad de autodeterminación de una comunidad indígena, constituyen elementos fundamentales para la creación de un Estado de Derecho.

Sostiene que para considerar una elección como válida es indispensable que los ciudadanos participen en condiciones equitativas, respetando la normativa constitucional y legal. De lo contrario, el que alguno de los actores se encuentre en una situación de desventaja a comparación del resto afecta la validez del

procedimiento electoral. El principio de equidad se relaciona con el de universalidad, a través del cual todos los ciudadanos deben de tener las mismas oportunidades de participar en el procedimiento electoral, salvo por aquellas excepciones previstas en la regulación.

Conforme lo anterior para declarar la validez de un procedimiento electoral es necesario analizar que los actos y hechos realizados para su desarrollo se ajusten a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, sin reducir el análisis a los resultados de la elección. Debe ser considerado como un todo, integrado por diversas etapas para su realización. La Sala Superior hace énfasis en que no es un fin por sí mismo, sino un medio para lograr la selección de los representantes populares a través de la votación de los ciudadanos y el ejercicio del derecho de voto pasivo de los candidatos

De tal forma el Tribunal Electoral determina la nulidad de las respectivas elecciones en cada una de las sentencias que integran esta tesis de jurisprudencia, al considerar que existieron una serie de actos en el desarrollo de los procedimientos electorales que implicaron una grave violación a la Constitución y a los instrumentos internacionales, así como que la realización de éstos fue grave, generalizada y determinante para los resultados de los procedimientos correspondientes.

Consecuentemente en las sentencias ordena que sean llevadas a cabo las elecciones extraordinarias en el menor plazo posible, conforme los principios de señalados anteriormente. Particularmente, para hacer eficaz la equidad de condiciones entre los hombres y las mujeres, ordena a las autoridades administrativas electorales el llevar a cabo campañas de concientización con motivo de eliminar obstáculos que les impidan tomar parte en las actividades políticas de sus comunidades. Considera que no es suficiente con que se permita su participación sino que materialmente ésta tenga trascendencia en el procedimiento.

Para ejemplificar lo anterior considero conveniente analizar brevemente la sentencia emitida en el juicio identificado con la clave SUP-REC-438/2014. En los considerandos se describe que en la Asamblea General Comunitaria llevada a cabo el 15 de agosto de 2013 con objeto de realizar la elección del ayuntamiento Santo Domingo de Nuxaá, Oaxaca para el periodo de 2014-2016 se restringió el derecho de las mujeres de participar. Ante tal circunstancia diversas ciudadanas interpusieron un medio de impugnación local para combatir la validez de la elección. De las mesas de trabajo realizadas entre la autoridad electoral local, las autoridades del ayuntamiento y las actoras del juicio se convino en realizar un nuevo procedimiento para la elección de los representantes. Así, el 24 de noviembre de 2013 fue efectuada una nueva Asamblea General Comunitaria en la cual se registró la participación de las mujeres, sin embargo no se repuso el procedimiento y se limitó a ratificar los resultados de la elección llevada a cabo en la Asamblea de 15 de agosto.

La Sala Superior falló a favor de la invalidez de la segunda Asamblea motivando su juicio en dos argumentos: en primer lugar debido a que al intentar revalidar la primera elección incumple con lo pactado, así como pretende legalizar un procedimiento en el cual no fueron respetados los derechos políticos de las mujeres.

En segundo lugar, del análisis de las elecciones realizadas de 2004 a 2014 advierte que la participación de las mujeres en las Asambleas Comunitarias de dicha comunidad ha sido prácticamente nula, de lo cual deduce una importante exclusión de éstas en la vida política de la comunidad. Por lo anterior el juzgador concluye que en la normativa indígena se presenta la existencia de costumbres y prácticas tradicionales que lejos de promocionar la equidad de género se traducen en condiciones de desigualdad, tornando imposible la actualización del principio de universalidad del sufragio en dicha comunidad.

De tal forma la Sala Superior para considerar que la realización de la elección fue adecuada no solamente se concreta a analizar si existió participación de las mujeres en la realización de la Asamblea, sino la proporción de éstas en su

composición, así como la intervención que ha existido históricamente en las elecciones y la vida política de las comunidades.

También creo importante analizar algunos de los considerandos que se encuentran en las sentencias pronunciadas en los juicios identificados con las claves SUP-REC16/2014 y SUP-REC-438/2014 sobre uno de los efectos de las resoluciones. El Tribunal Electoral ordena que, a pesar de que los candidatos electos en las Asambleas Comunitarias impugnadas ya han tomado posesión del cargo, al anular la elección por haber incumplido con los principios constitucionales para la realización de un procedimiento electoral, la Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca debe de asumir las atribuciones para la administración de los municipios en por el tiempo en que se organizaban las elecciones extraordinarias.

Lo anterior es a mi parecer un criterio de fundamental importancia, ya que a través de los considerandos el Tribunal Electoral otorga preeminencia al principio de equidad por encima del de definitividad, revocando la toma de posesión de los cargos respectivos en el ayuntamiento. Sobre este criterio desarrollado por la Sala Superior ahondo más en el siguiente capítulo.

VII. CONCLUSIONES

En las anteriores tesis de jurisprudencia se puede apreciar cómo es que el Tribunal Electoral emplea diversas herramientas jurídicas para realizar la interpretación de los preceptos jurídicos de manera que amplíen la extensión de los derechos políticos, así como de la capacidad de ejercerlos de los ciudadanos y el derecho de acceder a los mecanismos jurisdiccionales para su defensa.

Algunos de los argumentos que son usados por el Tribunal Electoral son: control de constitucionalidad, control de convencionalidad, principios generales del Derecho, la interpretación de los derechos tutelados con otros, y el considerar las particularidades de la materia electoral para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos.

A través de éstos el tribunal realiza una interpretación garantista de los derechos políticos, ampliando sus límites y motivando sus decisiones en argumentos diversos a simplemente fundamentar conforme los artículos constitucionales o legales respectivamente, sino atendiendo a las necesidades políticas y sociales que presentan cada uno de los casos. En un inicio, debido a la poca legislación que existía relativa a la materia electoral, el juzgador a veces se vio en la necesidad de resolver cuestiones sin que existiera una respuesta clara en la ley, por lo que tuvo que emplear algunos de los argumentos que he encontrado en los casos analizados (como el control de convencionalidad o los principios generales del Derecho). Estas herramientas han caracterizado la forma de resolver problemas jurídicos por parte de los diversos tribunales electorales, favoreciendo que no sólo se haga interpretación estricta y legalista de los preceptos, sino se tome en consideración factores diversos.

La situación actual de los nuevos derechos políticos va a requerir de los argumentos que pueda desarrollar el Tribunal Electoral que lo lleven más allá de una mera aplicación mecánica de la ley, sino el poder integrarlos con los demás derechos políticos ya mejor consolidados y responder de manera adecuada a los problemas que se puedan presentar.

En el próximo capítulo analizo de manera más detenida cuáles son estos mecanismos, haciendo particular énfasis en los aspectos que considero pueden ser útiles para la expansión de los derechos fundamentales de carácter político-electoral.

CAPÍTULO QUINTO

ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS EMPLEADOS EN LA JURISPRUDENCIA PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS

I. INTRODUCCIÓN

A través de los anteriores capítulos he analizado las diversas variables que componen la hipótesis planteada en el trabajo. Ahora, a partir del estudio de casos corresponde establecer la relación entre los mecanismos localizados en la fundamentación de los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Para lograr lo anterior primero considero conveniente identificar cuáles han sido aquellos empleados por el Tribunal Electoral para poder realizar los argumentos contenidos en las tesis de jurisprudencia analizadas en el capítulo anterior. Posteriormente examino algunas de éstas en las cuales el órgano jurisdiccional referido ha implementado razonamientos que han sido trascendentes para el desarrollo de la materia electoral, primero desde un punto de vista histórico, al estar ya previstos en la regulación los criterios creados a través de la actuación jurisdiccional. Después analizo una tesis de jurisprudencia por la cual el Tribunal Electoral ha expandido el contenido de los derechos políticos sin estar propiamente prevista en la legislación, así como del estudio de diversas sentencias emitidas por la Sala Superior propongo la redacción de dos de ellas.

II. MECANISMOS

Existen diversos factores que propician que las tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral sean eficaces para la protección de los derechos políticos. A continuación realizo un breve análisis de ellos para explicar por qué, a mi consideración, se tratan de los elementos que han permitido a los juzgadores en

materia electoral adecuar el sistema a través de los criterios contenidos en ellas, respondiendo a las necesidades y problemas jurídicos presentados.

Cabe señalar que, si bien para su estudio los reviso de manera individual, el juzgador al fundamentar sus juicios hace uso de estos mecanismos de forma integral. Así, por ejemplo, no se puede comprender el control de convencionalidad sin los principios generales del Derecho.

1. Control de constitucionalidad

Tiene como finalidad el preservar el principio de supremacía constitucional, consistente en que ninguna norma puede contravenir a lo dispuesto en la Constitución. Hans Kelsen define a ley anterior como “[...] la base indispensable de las normas jurídicas que regulan la conducta recíproca de los miembros de la colectividad estatal, así como de aquellas que determinan los órganos necesarios para aplicarlas e imponerlas, y la forma como estos órganos habrán de proceder”.²⁴²

Carla Huerta Ochoa considera que es indispensable para la creación de un Estado de Derecho que se establezca la posibilidad de que órganos especializados intervengan cuando exista una posible contradicción entre la actuación de las autoridades o la regulación secundaria y lo dispuesto por la Constitución.²⁴³

La atribución del Tribunal Electoral para ejercer este control está prevista en el artículo 99 del mismo ordenamiento constitucional, a través del cual puede inaplicar las leyes cuando considere que son contrarias al texto fundamental.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de

²⁴²Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 21, consultado el 10 de junio de 2015, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/31/1.pdf>

²⁴³Cfr. Huerta Ochoa, Carla, "El control de la constitucionalidad, análisis del artículo 105 constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, número 93, nueva serie año XXXI, septiembre- diciembre 1998, p. 714.

esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁴⁴

De tal forma, cuando una norma restringe de manera indebida el ejercicio de un derecho político-electoral, el ciudadano puede acudir ante el Tribunal Electoral para que éste determine si, en efecto, lo dispuesto en ella es contrario a la Constitución. Un ejemplo de lo anterior puede ser encontrado en la tesis de jurisprudencia por unificación de criterios 25/2012, a través de la cual la Sala Superior determinó que es procedente que los ciudadanos y los candidatos interpongan los medios de impugnación a través de un representante, contrario a lo previsto por el artículo 13, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, fundamentando su criterio en los derechos regulados en los artículos 1º y 17 de la ley fundamental.²⁴⁵

Asimismo, la autora referida anteriormente incluye dentro del control de constitucionalidad la eficacia directa de la Constitución, por la cual se entiende la facultad de los jueces (y autoridades encargadas de ejecutar las leyes en general) de interpretar directamente los derechos previstos por los preceptos constitucionales para fundamentar sus actos. De tal manera el juzgador puede aplicar la ley fundamental “para la determinación de situaciones jurídicas, e interpretar el ordenamiento conforme a ella, lo cual posibilita el control de la constitucionalidad”. Así, al ser la Constitución la norma básica de la cual se desprende la organización del resto del sistema jurídico, no es necesario que exista una legislación secundaria para que los órganos jurisdiccionales hagan valer los derechos previstos en ella.²⁴⁶

En el ejercicio de esta facultad el Tribunal Electoral ha realizado interpretaciones progresivas de preceptos constitucionales, aplicando directamente los derechos previstos en ellos para resolver diversos casos sometidos a su competencia. Ejemplos de lo anterior aparecen en varias de las tesis de jurisprudencia

²⁴⁴ Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 51, consultado el 10 de junio de 2015.

²⁴⁵ *Cfr.* Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 11, 2012, pp. 27-28.

²⁴⁶ *Cfr.* Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 243, pp. 719- 720.

analizadas en el capítulo anterior, tal como la identificada con el número 32/2010 en la que el órgano jurisdiccional determina que debe de atender a las particularidades de cada caso para que las autoridades respondan al derecho de petición de los ciudadanos sin soslayar sus derechos político-electorales.²⁴⁷ O la tesis de jurisprudencia 11/2008, en la cual realiza una interpretación amplia de los límites al derecho de libertad de expresión, tomando en cuenta su importancia en el desarrollo del debate público, fundamental para informar a los ciudadanos en el contexto de la realización del procedimiento electoral.²⁴⁸

De tal forma en cada una de las tesis de jurisprudencia analizadas se puede apreciar cómo la Sala Superior desarrolla el contenido y el alcance de algún artículo de la Constitución federal, aplicándolo al caso concreto y confrontándolo con lo previsto en la legislación secundaria. Así, se interpreta esta última de manera que se amplíe su contenido, empleando de la manera más progresiva el ejercicio de los derechos políticos y limitando sus restricciones.

Sin embargo, no todos los derechos previstos constitucionalmente pueden ser aplicados directamente, sino que es necesaria la existencia de una regulación secundaria que defina las condiciones para su ejercicio. De lo anterior surge la vertiente del control de constitucionalidad en sentido negativo, la cual se presenta cuando una autoridad deja de cumplir un deber previsto en la ley y que, particularmente para el caso de estudio, esta omisión violenta los derechos político-electorales de los ciudadanos. La Sala Superior del Tribunal Electoral define a la inconstitucionalidad por omisión como “una conducta en la que puede incurrir cualquier órgano de Poder Público, dentro de la estructura constitucional de la República, caso en el cual se deja de hacer o de practicar lo que constitucionalmente está exigido u ordenado”.²⁴⁹

Un ejemplo de lo anterior se puede apreciar en la sentencia pronunciada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

²⁴⁷ *Supra*, p. 135.

²⁴⁸ *Supra*, p. 150.

²⁴⁹ Sentencia emitida en el juicio SUP-JDC-485/2014, consultado el 10 de junio de 2015, <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/JDC/SUP-JDC-00485-2014.html>

identificado con la clave SUP-JDC-485/2014 a través de la cual la Sala Superior declaró fundado el agravio por el cual el ciudadano Fernando Garza Martínez demandó a la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco, la violación de su derecho de voto pasivo al no expedir la regulación necesaria para contender como candidato independiente en el procedimiento electoral estatal.²⁵⁰

En los considerandos la Sala Superior advirtió que para el ejercicio del derecho referido es necesario que exista una regulación expedida por las Legislaturas estatales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que los ciudadanos se encuentren en la posibilidad de conocer las modalidades, requisitos, derechos y deberes que sean necesarios cumplir para ser postulados como candidatos por esta manera.

Concluye que si la inconstitucionalidad por omisión trae como consecuencia la violación a un derecho político-electoral, es necesario que el órgano jurisdiccional emplee el control de constitucionalidad para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley fundamental. De lo contrario se dejaría al arbitrio del legislador ordinario la eficacia de un mandato constitucional que regula un derecho fundamental de carácter político-electoral.

Asimismo, a través de este principio el juzgador protege el principio de seguridad jurídica, garantizando que exista una coordinación entre lo previsto por las normas y los actos de aplicación de las autoridades. No se debe perder de vista que la Constitución contiene las garantías básicas de las personas para el ejercicio de sus derechos (en el caso de estudio, de los ciudadanos en relación a aquellos de carácter político-electoral), sobre los cuales las autoridades no pueden interferir indebidamente.

2. Control de convencionalidad

Consiste en la coordinación de los actos internos de los Estados con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos que hayan

²⁵⁰ *Idem.*

contraído por la firma de tratados, que imponen diversos deberes para ellos, así como reconocen diversos derechos para los individuos.²⁵¹

La autora Roselia Bustillo Marín señala que para la aplicación del control de convencionalidad es necesario seguir algunos principios rectores:

- a) Principio de interpretación conforme: antes de que se realice la inaplicación de una ley, el juzgador tiene que contrastar la aplicación de la legislación con los derechos previstos en los instrumentos que componen el bloque de convencionalidad.
- b) Principio *pro personae*: al momento de resolver una contradicción, el juzgador debe de evaluar entre las normas nacionales e internacionales cuál resulta más favorable a la persona, asimismo la que le brinde una protección más amplia.
- c) Principio de progresividad: para la interpretación de la legislación y su ejercicio se debe ampliar el contenido de los derechos, sin poder ser restringidos o aplicados con una menor protección a la ya efectuada.²⁵²

En caso de que en la legislación secundaria exista un vacío legal respecto a una circunstancia que de facto pueda surgir, a través de la comparación con los preceptos constitucionales y los tratados, el juzgador puede suplir esas deficiencias interpretando los anteriores.

Con la publicación del decreto de reforma constitucional el 10 junio de 2011, en México fue previsto el deber de realizar un control de convencionalidad difuso por parte de todos los juzgadores (ya sea de fuero común o federales). A través de lo anterior, quedó regulado el deber de las autoridades jurisdiccionales de interpretar la regulación interna conforme los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de manera que sean aplicados para propiciar su ejercicio más

²⁵¹ Cfr. Angulo Jacobo, Luis Fernando, "El control difuso de convencionalidad en México", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 35, 2013, p. 78.

²⁵² Bustillo Marín, Roselia, *El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, Centro de capacitación judicial electoral, Colección Líneas Jurisprudenciales, pp. 20-22, consultado el 10 de junio de 2015, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf.

amplio. Así, el perfil del juzgador en México fue modificado de un simple aplicador de control de legalidad a uno que toma en cuenta para la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, de forma integral la regulación internacional y nacional para llevar a cabo la protección de los derechos fundamentales.²⁵³

El ejercicio del control de convencionalidad por parte de los juzgadores está previsto en el artículo 1° de la Constitución, que regula que todas las personas deben de gozar de los derechos humanos reconocidos en esa ley así como los instrumentos internacionales de los que México forme parte. Las garantías para su protección y las normas deberán ser interpretadas favoreciendo la protección más amplia para los individuos.

En concordancia, el artículo 103, fracción I de la ley fundamental establece que los Tribunales de la Federación deberán resolver las controversias surgidas por los actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos o sus garantías previstas en la ley fundamental o los instrumentos internacionales. Asimismo, el artículo 133 prevé que la Constitución, las leyes emanadas del Congreso de la Unión y los instrumentos internacionales de los que México forme parte serán la Ley Suprema del sistema normativo. En el mismo tenor el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone que la interpretación de la regulación debe ser realizada conforme a los derechos humanos constitucionales, garantizando la protección más extensa.

Sin embargo, la aplicación de los preceptos contenidos por los instrumentos internacionales sobre el ejercicio de los derechos tiene restricción en los límites expresamente regulados en la Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis de jurisprudencia 20/2014 sobre el alcance que tiene el control de convencionalidad cuando existan prohibiciones previstas en la Constitución. De tal manera el criterio realizado por el órgano jurisdiccional referido dispone en lo conducente:

²⁵³ Cfr. Angulo Jacobo, Luis Fernando, *op. cit.*, nota 249, p. 72.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.²⁵⁴

Coincido con la reflexión del ministro Luis María Aguilar Morales al considerar que el principio de supremacía constitucional debe hacer prevalecer las normas constitucionales sobre el resto de la legislación, al ser el referente máximo de toda la legalidad a través de la cual se fundamenta la creación del sistema jurídico mexicano. El dar preeminencia a la regulación internacional por encima de la

²⁵⁴ Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, décima época, libro 5, abril de 2014, tomo I, p. 202.

constitucional podría llevar a que el juez incluso se convierta en legislador, abrogando normas constitucionales.

Sin embargo, es cierto que la Constitución contiene algunas limitaciones al ejercicio de los derechos políticos que encuentro injustificadas (tal como la suspensión de estos derechos al cumplir una pena privativa de la libertad o peor aún, por ser haber sido librada una orden de aprehensión sin ser declarado culpable el ciudadano). En tales circunstancias el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena sostiene en un voto particular que se debería de permitir al juzgador la inaplicación en el caso concreto cuando considere que el ordenamiento constitucional realiza una limitación a los derechos políticos contrario a alguna norma prevista en los instrumentos internacionales.²⁵⁵

En un tenor similar el ministro José Ramón Cossío Díaz emite su voto particular, refiriendo que al regular el artículo 1° de la Constitución el deber de interpretar la legislación de forma que amplíe los derechos fundamentales, es contradictorio hacer prevalecer las restricciones constitucionales. Señala que al disponer el artículo indicado que los derechos sólo podrán ser restringidos o suspendidos por las condiciones que la misma ley fundamental establece hace referencia únicamente a lo dispuesto por el artículo 29 sobre el estado de excepción. Considera que debería de ser realizada una ponderación de los derechos en conflicto en cada situación concreta dónde existiera un límite constitucional regulado para su ejercicio.²⁵⁶

3. Principios generales del Derecho

El estudio de qué son los principios generales del Derecho es demasiado complejo e implica cuestiones filosóficas que se extienden más allá del objetivo de este trabajo, por lo que este tema lo abordo de manera breve.

Para algunos doctrinarios pertenecientes a la corriente del iusnaturalismo los principios generales del Derecho son las máximas jurídicas, que deben de ser

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 156.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 147.

respetadas incluso si contravienen a los preceptos legales del ordenamiento jurídico.²⁵⁷ La crítica a estas teorías ha sido la difícil determinación de cuáles son aquellos valores, ya que a través del tiempo cambian y son modificados por la sociedad.

Por el contrario los positivistas consideran que los principios generales del Derecho consisten solamente en aquellas directrices jurídicas que se encuentran reguladas constitucionalmente, es decir que sólo pueden tener aplicación en el sistema jurídico si se encuentran previstos dentro del ordenamiento fundamental del Estado.²⁵⁸

El debate sobre la validez de las posturas anteriores, así como de otras ha sido objeto de estudio de la ciencia jurídica a través de siglos. Para el propósito del presente trabajo considero conveniente emplear la definición propuesta por la teoría de Ronald Dworkin, la cual los describe como:

[...] un conjunto de estándares jurídicos, los que además de encontrarse al lado de las normas, tanto por su importancia, como por su número se pueden comparar con éstas. Asimismo, los principios no se derivan de una decisión del legislador o de un juez anterior sino en el sentido de adecuación desarrollado en la profesión y en los ciudadanos a lo largo del tiempo.²⁵⁹

De tal forma, los principios aunque si bien no derivan de un proceso legislativo como las normas, al ser desarrollados a través del tiempo mediante el ejercicio de la aplicación de Derecho por los órganos jurisdiccionales, adquieren un carácter vinculante y particularmente le son útiles al juzgador para resolver sobre los casos difíciles.

El deber de los juzgadores de resolver conforme ellos se encuentra previsto en el artículo 14 de la Constitución, el cual dispone que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de

²⁵⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Principios y reglas en el derecho electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo", *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no. 16, año 2001, p. 10.

²⁵⁸ *Ibidem.*, p. 12.

²⁵⁹ Rojas Amandi, Víctor Manuel, "Concepto de Derecho de Ronald Dworkin", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, no. 246, julio- diciembre, año 2006, pp. 376-377.

la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del Derecho. En complemento a lo anterior la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone en su artículo 2 que para la resolución de los medios de impugnación a falta de disposición expresa, se emplearán los anteriores.

Asimismo, son importantes para la aplicación del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, debido que para la implementación de los mecanismos anteriores es necesario que en la interpretación de los preceptos constitucionales y pertenecientes a los instrumentos internacionales sea correspondiente a los principios generales de Derecho.

Sin embargo, al aplicarlos es importante que el juzgador no los confunda con la realización de una ponderación conforme los valores morales que pueda llegar a tener. Para su implementación es necesario que verifique que correspondan a la protección de los bienes jurídicos tutelados por la legislación, no a criterios subjetivos.

La importancia de éstos en la evolución del Derecho Electoral puede también ser apreciada por la reforma constitucional, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 1990, a través de la cual se reguló como principios rectores del procedimiento electoral la certeza, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo. Asimismo, es común encontrar en las resoluciones del Tribunal Electoral criterios fundamentados conforme a éstos, tal como la pronunciada en el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-16-2014. Para resolver sobre el litigio, enlista algunos de los principios que deben regir la materia electoral. Entre ellos se encuentran el de igualdad en el ejercicio de las funciones públicas del Estado, sufragio universal, libre, secreto y directo, o el de maximización de la libertad de expresión y del derecho a la información en el procedimiento electoral.

4. Estudio integral con otros derechos fundamentales

Para la interpretación de la legislación y la resolución de antinomias o vacíos en la legislación el Tribunal Electoral realiza un estudio conjunto del derecho tutelado

con otros de diverso carácter, con el fin de lograr una protección general de los derechos político-electorales. Lo anterior es de especial importancia ya que resulta imposible valorar cada uno de manera aislada, sino deben ser interpretados para su ejercicio como parte integral de un sistema, previstos constitucionalmente y en los diversos instrumentos internacionales.

De tal forma, para resolver los asuntos de su competencia, el Tribunal Electoral realiza un análisis de aquellos que pueden llegar a entrar en conflicto o se encuentren afectados en un litigio. Los derechos fundamentales poseen una red de vínculos que provocan que la violación de uno de ellos, en algunos casos, pueda acarrear como consecuencia la afectación de otros. Así, por ejemplo la tesis de jurisprudencia 16/2008 regula que la no expedición de la credencial para votar, cuando el ciudadano haya cumplido con los requisitos legales para ello, es violatoria al derecho de voto, tanto desde su vertiente pasiva como activa. Lo anterior debido que al no ser expedida la credencial de elector se deja al ciudadano sin el documento idóneo para el ejercicio de los anteriores derechos.

Sin embargo la afectación de un derecho político-electoral no sólo se limita a otros del mismo tipo, sino también a diversos que inicialmente no entrarían en esa clasificación, pero que de las circunstancias realizan una afectación directa en la materia electoral (como el derecho de acceso a la información analizado en la tesis de jurisprudencia 11/2008 en el capítulo anterior²⁶⁰). Asimismo diversas violaciones pueden lesionar a derechos que no tienen una relación directa con el desarrollo de la materia electoral (como el derecho a la readaptación social que fue tutelado por la tesis de jurisprudencia 20/2011 estudiada en el capítulo anterior²⁶¹).

También es necesario que para el análisis oportuno de los derechos garantizados a través de las tesis de jurisprudencia se tengan en cuenta las características distintivas de la materia electoral para poder protegerlos de la manera más eficiente. Las reformas en ésta se realizan de forma frecuente por la necesidad de

²⁶⁰ *Supra.* 150.

²⁶¹ *Supra.* 139.

adaptar la legislación a los nuevos fenómenos que van surgiendo en el sistema electoral (casi se podría decir después de cada procedimiento electoral, y particularmente con posterioridad al correspondiente a la elección presidencial). Cuando es posible el legislador realiza las modificaciones atinentes a solucionar dichas problemáticas, sin embargo en diversas ocasiones la urgencia de encontrar una solución no prevista en la ley obliga al juzgador a adaptar criterios e incluso procedimientos para resolver esas controversias.

Lo anterior tiene fundamento en el artículo 17 de la ley fundamental, que establece el derecho de toda persona a recibir la administración de justicia por parte de los tribunales, de manera expedita y conforme los plazos y términos previstos en la ley, con resoluciones prontas, completase imparciales. En el mismo tenor, el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación regula que además de ser resueltos los medios de impugnación conforme a la Constitución y los instrumentos internacionales celebrados por México, se debe interpretar la legislación a través del empleo de los criterios gramatical, sistemático y funcional. El mismo ordenamiento en su artículo 4 dispone que a falta de disposición expresa para la sustanciación de los medios de impugnación el Tribunal Electoral empleará y resolverá de manera supletoria conforme lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles. De tal forma lo anterior supone *contrario sensu* el deber de las autoridades jurisdiccionales de resolver todas las controversias que sean presentadas ante ellas dentro de sus competencias.

Un ejemplo en el que el Tribunal Electoral tuvo que realizar un procedimiento no previsto en la ley para resolver una impugnación en materia electoral, se encuentra en el Juicio de Inconformidad identificado con la clave SUP-JIN-212/2006, relativo a la elección de presidente de la república en el procedimiento electoral del año 2006. A través de un acuerdo general de la Sala Superior se determinó que procedía la acumulación de los juicios de inconformidad de tal elección únicamente sobre la pretensión de la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en las casillas. En la sentencia incidental I pronunciada en el juicio de inconformidad SUP-JIN-212/2006 la Sala Superior

resolvió improcedente la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la totalidad de las casillas, ya que de lo contrario se afectarían los resultados de los cómputos distritales de las casillas no impugnadas. Por lo que en la sentencia interlocutoria II pronunciada en el mismo juicio, la Sala Superior determinó el mecanismo por el cual se repondría el escrutinio y cómputo de las casillas impugnadas en cada distrito que hubiera presentado irregularidades y no hubieren sido revisadas en los consejos distritales con anterioridad.

III. OTROS FACTORES

Asimismo considero que si bien no es un elemento que aparece en las tesis de jurisprudencia, de manera indirecta la suplencia de la queja en determinados juicios consiste en uno de los principales elementos que ha afectado de manera importante el desarrollo de los criterios para la creación de Derecho Electoral enfocado a la protección de los derechos político-electorales.

1. *Suplencia de la queja deficiente*

Prevista por el artículo 23 de la ley adjetiva federal en materia electoral. Dispone que al resolver los medios de impugnación, el Tribunal Electoral debe suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando puedan ser deducidos de los hechos expuestos. La única excepción a lo anterior es cuando se sustancie o resuelva sobre un recurso de reconsideración o un juicio de revisión constitucional electoral.

Cipriano Gómez Lara señala que “entraña la posibilidad del juez o tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil [...] el tribunal puede introducir al proceso argumentaciones o consideraciones no aducidas por la parte.”²⁶² Asimismo, la suplencia del fondo en los asuntos que conoce el tribunal le permite interpretar de los hechos contenidos en el escrito de demanda cuál es el acto reclamado por parte del ciudadano, así

²⁶² Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Harla, 8va edición, 1990, p. 79.

como los conceptos de agravio por los que pretende demostrar que alguno de sus derechos políticos ha sido violado.

Este deber del Tribunal Electoral tiene especial aplicación en los medios de impugnación en las que el actor sea miembro de una comunidad indígena. Conforme la tesis de jurisprudencia 13/2008 cuyo rubro es “Comunidades indígenas. Suplencia de la queja en los juicios electorales promovidos por sus integrantes” el órgano jurisdiccional referido debe suplir la deficiencia de los escritos presentados en los medios de impugnación interpuestos por éstas, no sólo en los conceptos de agravio, sino también en su ausencia total, y precisar el acto que realmente les afecta, sujetándose exclusivamente a los principios de congruencia y contradicción.

La suplencia de la queja deficiente es un instrumento concedido al juzgador para poder equilibrar las cargas y deberes a lo largo del proceso, motivada en las desventajas económicas, sociales y culturales que presuponen una condición de desigualdad del actor frente la autoridad u órgano partidista responsable. Ha sido especialmente útil para el desarrollo de la materia electoral en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Su regulación obedece a la intención del legislador de que en los medios de impugnación en materia electoral, al ser resueltos asuntos relacionados al ejercicio de los derechos fundamentales, se realice su juicio conforme un ánimo garantista y antiformalista, que supla las desventajas procesales en que se puedan encontrar los actores por sus circunstancias culturales, económicas y sociales.

Así, considero que la suplencia de la queja deficiente apoya a la creación de criterios jurisdiccionales que pueden ser origen de nuevas tesis de jurisprudencia, ya que coadyuva con el juez en la resolución de los asuntos de su competencia en los que tenga que realizar una interpretación de la regulación que beneficie el desarrollo de los derechos político-electorales, incluso a pesar de las deficiencias que pueda contener el escrito del actor. Lo hace deducir cuáles son los hechos que se pretenden impugnar y los conceptos de agravios en los que funda su causa

de pedir, más allá de las deficiencias técnicas que pueda tener la demanda. De tal manera, a partir de éste se favorece la creación de criterios favorables al ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Sin embargo, es importante que esa protección no se extralimite y termine vulnerando la seguridad jurídica, de manera que vaya más allá de su función tutora de los derechos políticos, sino que en su lugar favorezca indebidamente al actor al emitir su juicio. Al respecto me gustaría comentar un poco el contexto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-1642/2007. A través de él, un ciudadano promovió un juicio en contra de la notificación realizada por el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, por la supuesta violación a su derecho de voto pasivo.

En la sentencia el Tribunal Electoral desprende de los hechos relatados en la demanda que la verdadera pretensión del actor es impugnar la indebida exclusión y omisión de inscribirlo en el Padrón Electoral después de haber cumplido una sentencia privativa de la libertad, así como en el listado nominal de electores, no la notificación del recurso de apelación promovido por el Partido Revolucionario Institucional en contra del acuerdo por el cual se aprobó su registro como candidato a Presidente Municipal por el municipio de Aporo, Michoacán.

Si se tratara de un juicio de estricto derecho, sería procedente el desechamiento de la demanda conforme el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al impugnar un acto no definitivo. Sin embargo mediante la suplencia de la queja se apoya al ciudadano al deducir de los hechos cuál era el acto que pretendía impugnar y los razonamientos por los que lo consideraba ilegal. Así, el Tribunal resuelve de manera favorable al actor, al ser restituido en el ejercicio de sus derechos políticos reinsertándolo al padrón electoral y, consecuentemente facultándolo para ejercer el derecho de voto pasivo como candidato a Presidente Municipal mediante postulación del Partido Revolucionario Institucional.

Sin embargo, en este caso se trata de un ciudadano militante de un partido político, que tiene la intención de contender por la candidatura de un ayuntamiento y cuya omisión de recoger su credencial para votar se había extendido por meses. Las condiciones anteriores me causan duda sobre qué tanto el actor en el presente asunto necesitaba del apoyo del órgano jurisdiccional para suplir las deficiencias en su escrito de demanda, ya que no se trata de un ciudadano del cual se puede presumir la ignorancia en la materia, sino de un precandidato apoyado por un partido político.

IV. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS A TRAVÉS DE LAS TESIS DE JURISPRUDENCIA

Una vez descritos los mecanismos que encontré en las tesis de jurisprudencia analizadas para el desarrollo progresivo de los derechos político-electorales de los ciudadanos, procedo a desarrollar la relación causal que existe entre el empleo de esos elementos y el fortalecimiento de éstos, primero desde un punto de vista histórico a través del señalamiento de tesis de jurisprudencia que han constituido avances en la consolidación de derechos político-electorales y cuyos criterios fueron retomados por el legislador para incluirlos en las leyes. Posteriormente indico criterios actuales por los cuales los juzgadores del Tribunal Electoral adaptan la legislación conforme las necesidades presentes para la tutela de los derechos políticos, incluidos aquellos integrados a la legislación a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

1. Enfoque histórico

Una de las cosas que considero más interesantes del Derecho Electoral es la forma en la que evoluciona. Actualmente garantías que son tomadas por sentadas como cuestiones naturales en nuestro sistema electoral no tenían existencia hace apenas diez años. Muchos de esos avances fueron creados a través de razonamientos establecidos en las tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral en las primeras épocas. A continuación presento algunos ejemplos en las que se

contienen criterios creados por el órgano jurisdiccional referido y que fueron retomados posteriormente por el legislador para integrarlo en la ley.

A. Tesis de jurisprudencia 55/2002

Un ejemplo claro de ello es la tesis de jurisprudencia 55/2002 a través de la cual el Tribunal Electoral emitió un criterio obligatorio por el que declaró procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos. Aunque anteriormente se había pronunciado en sentido contrario a esta tesis, los fenómenos que comenzaron a surgir sobre la violación a los derechos políticos de los afiliados fueron tantos que consideró la necesidad de abandonar ese criterio y conformar uno nuevo.

La argumentación que desarrolla es similar a la que se puede encontrar en las tesis de jurisprudencia actualmente. Principalmente, realizó un control de constitucionalidad, interpretando los artículos 17, 41 y 99 de la ley fundamental. Determinó que no existía fundamento para que fueran improcedentes los medios de impugnación en contra de los actos de los partidos políticos por la aplicación de su normativa interna en violación a los derechos políticos de los ciudadanos, ya que el artículo 17 constitucional no regula una prohibición expresa al respecto.

Asimismo al prever el artículo 41, fracción IV como una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral la protección de los derechos políticos-electorales, y de manera más específica el artículo 99, fracción V al regular el juicio para la protección de los derechos político-electorales, consideró conforme a la finalidad seguida por los preceptos referidos el ampliar la procedencia del juicio anterior para combatir los actos de los partidos políticos y garantizar la tutela más amplia de los derechos político-electorales.

También realizó la interpretación de la legislación secundaria, particularmente de los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de los cuales concluyó que si bien existe una lista de supuestos en los que procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales

del ciudadano, ésta constituye solamente una relación enunciativa, no limitativa. De igual forma al ser mencionados los partidos políticos en el artículo 12 como posibles sujetos pasivos en los medios de impugnación, determinó la procedencia del juicio anterior contra los actos realizados por esos entes de interés público violatorios de los derechos político-electorales.

Adicionalmente a los anteriores argumentos agregó que esta interpretación funcional realizaba la integración del sistema, ya que de pronunciarse en un sentido opuesto dejaría sin resolver una laguna legal sobre la protección de los derechos referidos, contraria a diversos tratados internacionales sobre el acceso a la justicia, y le otorgaría a las resoluciones de los partidos políticos el carácter de definitivas e inatacables, condición que sólo pueden tener aquellas emitidas por el Tribunal Electoral.

A partir de la publicación del decreto de reforma realizado el 1 de enero de 2008, en el Diario Oficial de la Federación, este criterio se incorporó en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

B. Tesis de jurisprudencia 2/2010

Los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia no sólo han abarcado la protección sustantiva de los derechos político-electorales sino también la implementación de nuevos mecanismos para su garantía. Un ejemplo de este tipo se encuentra en el criterio obligatorio emitido por el Tribunal Electoral y retomado posteriormente por el legislador constitucional en la tesis de jurisprudencia 2/2010 que he estudiado en el anterior capítulo. Como he referido, uno de los principales mecanismos que la autoridad jurisdiccional federal emplea al emitir sus determinaciones es el control de convencionalidad, es decir la aplicación de tratados para interpretar de la manera más amplia posible el ejercicio de los derechos políticos, y en el caso de esta tesis el de voto pasivo, previsto en la Constitución, en contra de las restricciones por motivos objetivos reguladas en la legislación estatal.

Para sostener su criterio se fundamentó en el artículo 1° constitucional, al interpretar su contenido a *contrario sensu*, de manera que considera a los derechos previstos por la ley fundamental como las garantías básicas que limitan los actos de las autoridades, por lo que pueden ser ampliados a través de la interpretación sistemática y funcional de los diversos instrumentos internacionales suscritos por México.

Un año después, a través del decreto de reforma publicado el 10 de junio de 2011 en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales aprobaron la modificación al artículo 1° de la Constitución, facultando a los juzgadores el aplicar directamente los instrumentos internacionales ratificados por México, al concederles el rango de ley fundamental junto con la Constitución.

De tal forma el Tribunal Electoral hizo uso de un mecanismo favorable al ejercicio y alcance de los derechos político-electorales del ciudadano, que posteriormente el poder reformador de la Constitución retomó para incorporarlo en el texto fundamental.

C. Tesis de jurisprudencia 16/2012

Otro criterio desarrollado por la actuación del Tribunal Electoral y posteriormente retomado por el legislador se encuentra en la tesis de jurisprudencia 16/2012, la cual tutela el principio de equidad de género. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales preveía que las fórmulas de candidatos presentadas por los partidos políticos y coaliciones para ocupar los cargos de senadores y diputado federales, debían ser integradas por al menos un cuarenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género.

El Tribunal Electoral resolvió en diversos juicios que para lograr el objetivo deseado por la regulación era necesario que las fórmulas propuestas con motivo del cumplimiento de esta cuota, fueran compuestas por candidatos propietarios y suplentes del mismo género, evitando que este deber fuera evadido por los partidos políticos y coaliciones a través de la solicitud de licencia de los candidatos

propietarios para que ocuparan el cargo los candidatos suplentes de diverso género.

Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé la existencia de cuotas de género. Este concepto ha sido cambiado por el de paridad de género en la postulación de candidatos para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa de Distrito Federal, conforme el artículo 232. Sin embargo el criterio emitido por el Tribunal Electoral sobre la necesidad de que las fórmulas de candidatos estén compuestas por miembros del mismo género fue integrada a la legislación en el artículo 14 de la ley referida, el cual regula que en las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género. Asimismo extiende este deber a las fórmulas de mayoría relativa presentadas por los candidatos independientes.

2. Enfoque actual

Los ejemplos anteriores consisten en criterios originados por tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral que posteriormente retomó el legislador para incorporarlos a la regulación, sin embargo es importante señalar que la labor de integración del ordenamiento jurídico para la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos es interminable. A través de la creación tesis de jurisprudencia el órgano jurisdiccional referido adecúa e incluso crea mecanismos para la protección de los derechos referidos ante las nuevas circunstancias que se presenten en la materia electoral.

A. Tesis de jurisprudencia sobre la ampliación de la procedencia del recurso de reconsideración

Un ejemplo de la forma en la que el Tribunal Electoral ha interpretado de manera progresiva el derecho de acceso a la justicia en materia electoral es a través de la ampliación de la procedibilidad objetiva del recurso de reconsideración. Tal como señalé en el capítulo anterior, la posibilidad de impugnar a través de este medio las sentencias en las que las Salas Regionales hayan declarado la inaplicación de

alguna norma indígena por ser contraria a la Constitución, implementada a través de la tesis de jurisprudencia 19/2012, es sólo uno de los muchos criterios obligatorios que se han pronunciado al respecto.

Al ser interpuestos cada vez una mayor cantidad de juicios en materia electoral debido a nuevas problemáticas, el ampliar la procedibilidad objetiva del recurso de reconsideración responde a la necesidad de que sean analizados hasta una última instancia aquellos actos de inaplicación de normas por ser consideradas en contra de la Constitución, así como diversos actos que puedan ser equiparables.

De tal manera el Tribunal Electoral ha emitido diversas tesis de jurisprudencia entre las que se encuentra la tesis 17/2012 con el rubro “Recurso de reconsideración. Procede contra sentencias de las Salas Regionales en las que expresa o implícitamente se inaplican normas partidistas”, a través de la que amplía su procedencia al considerar que ese tipo de legislación posee carácter general, por lo que puede ser equiparada a las normas expedidas por las legislaturas.

Asimismo ha emitido las tesis de jurisprudencia 32/2009 cuyo rubro es “Recurso de reconsideración. Procede si en la sentencia la Sala Regional inaplica, expresa o implícitamente una ley electoral por considerarla inconstitucional”, la 10/2011 titulada “Reconsideración. Procede contra sentencias de las Salas Regionales cuando se omite el estudio o se declaran inoperantes los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales” y la 12/2014 con el siguiente rubro “Recurso de reconsideración. Procede para impugnar sentencias de las Salas Regionales si se aduce indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación”. Mediante las anteriores expande la procedibilidad objetiva del medio de impugnación señalado en aquellos supuestos en los que las Salas Regionales omitan, declaren inoperantes o hayan realizado un indebido análisis de los agravios tendientes a demostrar la inconstitucionalidad de alguna norma, ya sea de manera tácita o explícita.

Incluso de forma más general a través de la tesis 26/2012 cuyo rubro es “Recurso de reconsideración. Procede contra sentencias de Salas Regionales en las que se interpreten directamente preceptos constitucionales” expande la procedencia al ejercicio de control de constitucionalidad no sólo por la inaplicación de leyes, sino en cualquier sentencia que haga uso de este mecanismo.

Considero que es adecuada la ampliación del recurso de reconsideración conforme a la interpretación de la Sala Superior, ya que permite al ciudadano el tener una segunda instancia que conozca del control de convencionalidad y constitucionalidad realizado por las salas regionales, unificando, eventualmente, sus criterios en caso de presentar contradicciones sustanciales.

B. Propuesta de texto de tesis de jurisprudencia sobre el principio de definitividad en las elecciones regidas por usos y costumbres

En diversas sentencias emitidas en los recursos de reconsideración identificados con las claves SUP-REC-834/2014, SUP-REC-438/2014 y SUP-REC-836/2014 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral determinó la nulidad de diversos procedimientos electorales realizados conforme la normativa indígena, al no cumplir con los principios constitucionales para su realización, a pesar de que los candidatos electos ya hubieran integrado las autoridades municipales, al considerarlos como actos reparables. Por lo anterior, ordenó revocar las constancias de mayoría y llevar a cabo la realización de nuevas elecciones municipales extraordinarias, que deberían ser regidas conforme los principios constitucionales. Asimismo, en lo que eran electas las nuevas autoridades, ordenó a la legislatura estatal determinar lo procedente sobre el ejercicio de las funciones de las autoridades municipales.

Para determinar la nulidad de los procedimientos electorales en los juicios referidos, el Tribunal analizó las condiciones en las que fueron llevadas a cabo. De su estudio encontró conductas que propiciaron la violación de los principios básicos para su realización, como la equidad de género, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la objetividad y la máxima publicidad, previstos en los artículos 41 y 116 de la Constitución federal.

Además, concluyó que las violaciones efectuadas no constituyeron hechos aislados, sino poseyeron las características de ser graves, generalizadas y sistemáticas, además de determinantes para el resultado de las elecciones. Pese a ser realizados los procedimientos electorales de las comunidades indígenas conforme sus usos y costumbres, al ser parte del sistema jurídico mexicano no pueden dejar de ser regidos conforme las disposiciones constitucionales. Igualmente al ser éstos caracterizados por su unidad y concentración, es factible aplicarlos a los procedimientos para la organización, realización y calificación de la elección.

Consideró que a pesar de que las autoridades electas hayan tomado posesión del cargo no pueden ser actos definitivos, ya que lo contrario violaría el principio de seguridad jurídica y acceso a la justicia. Lo anterior tiene fundamento en la tesis de jurisprudencia 8/2011 cuyo rubro es “Irreparabilidad. Elección de autoridades municipales. Se actualiza cuando el plazo fijado en la convocatoria, entre la calificación de la elección y la toma de posesión permite el acceso pleno a la jurisdicción”. A través de ella determina que es necesario que entre la realización de la elección y la toma de posesión de cargo exista un periodo de tiempo suficientemente amplio para permitir el desahogo de las instancias jurisdiccionales necesarias, incluyendo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. De tal manera se tutela el derecho de tener un tribunal que garantice la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos ante hechos que los violenten, previsto en el artículo 17 de la Constitución y diversos artículos de instrumentos internacionales como el artículo 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien la Constitución federal en el artículo 99 establece que la interposición de los medios de impugnación en contra de la calificación de una elección procederá sólo cuando se encuentre dentro de los plazos legales antes de la fecha regulada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, la naturaleza de las elecciones de las comunidades indígenas permite que éstas puedan variar. Asimismo, el consentir que un funcionario electo

desempeñe un cargo cuando se han comprobado violaciones determinantes a los principios constitucionales en el procedimiento electoral del que resultó ganador, trae como consecuencia la violación al derecho de voto activo de los integrantes de la comunidad, por lo que en una ponderación de bienes tutelados debería de prevalecer el último.

Con fundamento en lo anterior la Sala Superior resolvió en las tres sentencias referidas anteriormente la declaración de nulidad de los procedimientos electorales por haber sido realizados hechos violatorios a los principios constitucionales. De tal manera revocó la expedición de constancias de mayoría y validez a los candidatos que fueron resultados electos en ellas y vinculó al Consejo General del Instituto Electoral estatal a llevar a cabo las gestiones necesarias, en coordinación con la legislatura estatal, la convocatoria en menor plazo posible, para la realización de la elección extraordinaria. Finalmente ordenó a la última el determinar en lo que derecho corresponda sobre la administración del municipio.

Así, por los argumentos expuestos considero que es apropiado concluir que el criterio coincidente en las tres sentencias estudiadas cumple con los requisitos suficientes para poder integrar una tesis de jurisprudencia mediante el sistema de reiteración, al haber sido emitidas por la Sala Superior de manera ininterrumpida en tres asuntos. De tal forma, a continuación presento una propuesta de texto de tesis de jurisprudencia en el que se contienen los fundamentos elementales que sostienen la declaratoria de nulidad de los procedimientos electorales en las resoluciones analizadas.

Nulidad de la elección realizada conforme las normativas indígenas por violación a principios constitucionales. Casos en los que se actualiza (legislación de Oaxaca). De conformidad con los artículos 2°, apartado A, fracción VIII, 17, 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 y 25, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 255 del Código de Procedimientos e Instituciones Electorales del Estado de Oaxaca, las elecciones organizadas y efectuadas de acuerdo a la normativa de

las comunidades indígenas se deben regir conforme los principios constitucionales y convencionales previstos para su realización. De lo contrario se permitiría la violación a diversos derechos político-electorales de las comunidades afectadas, dejando sin posibilidad el derecho de acceso a la justicia, con independencia de que los candidatos electos en ellas hayan tomado posesión del cargo respectivo en el ayuntamiento. Así, de ser acreditado que en la realización del procedimiento electoral se cometieron violaciones graves y determinantes contra los principios señalados, es procedente resolver la nulidad de la elección y ordenar la realización de elecciones extraordinarias, con apoyo del Instituto electoral local para garantizar que su realización sea apegada a los principios constitucionales referidos.

C. Propuesta de texto de tesis de jurisprudencia sobre el principio de proporcionalidad en los requisitos exigidos a los candidatos independientes

En las sentencias emitidas en los juicios identificados con las claves SUP-JDC-151/2015, SUP-RAP-203/2014 y acumulados, y SUP-JDC-838/2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral realiza una interpretación progresiva de los requisitos que pueden ser exigidos a los ciudadanos que pretendan aspirar a una candidatura independiente.

Los actores de los distintos juicios impugnan en los primeros dos asuntos el acuerdo INE/CG273/2014 expedido por el Instituto Nacional Electoral a través del cual fueron emitidos los Criterios aplicables, el modelo único de estatutos y la convocatoria para el registro de candidatas y candidatos independientes a diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa, para el proceso electoral federal 2014-2015; y en el tercero la sentencia TEEQ-RAP-JLD-19/2015 emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, por la que se desechan las demandas en contra del Acuerdo General del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, mediante el que se aprueban los formatos para el registro de las manifestaciones de respaldo para los cargos de Gobernador, miembros de los Ayuntamientos y Diputados por el principio de mayoría relativa en el proceso electoral ordinario 2014- 2015.

Los actores alegaron que los requisitos exigidos por los acuerdos referidos no eran legales, ya que excedían lo previsto por la regulación respectiva para poder participar como candidatos independientes en los procedimientos electorales. Así, con el fin de determinar si éstos eran o no exigibles por las autoridades administrativas electorales, el Tribunal Electoral realizó un examen de proporcionalidad.

El anterior se refiere a la verificación de que el establecimiento de requisitos adicionales a través de reglamentos tenga una relación razonable con el fin que persigue la legislación, valorando entre sus ventajas y desventajas, costos y beneficios, conforme a una interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35 de la Constitución, 2, 3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1, 23, y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Para realizar la calificación es necesario analizar que los requisitos correspondan a tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad. El primero se refiere a que toda interferencia en el ejercicio de los derechos fundamentales debe ser eficiente para alcanzar el fin legalmente establecido. El segundo implica que la medida tomada debe ser eficaz y ser limitada a lo estrictamente indispensable. Finalmente la proporcionalidad en estricto sentido se refiere a verificar que la norma guarde relación razonable con el fin deseado. Así, el examen de proporcionalidad consiste en analizar si son atinentes al fin legítimo, sustentado constitucional, convencional y legalmente.

De tal forma que el Tribunal Electoral para realizar la comprobación de la proporcionalidad primero definió el objetivo que deben perseguir los requisitos exigidos a los aspirantes a candidatos independientes. Éste consiste en hacer constar que se tiene un respaldo mínimo por parte del electorado que demuestre que la candidatura del aspirante tiene viabilidad, resultando en una auténtica opción política para los ciudadanos.

El primer requisito regulado en los acuerdos consistía en que los aspirantes a candidatos independientes debían de registrar los datos de todos los ciudadanos

que firmaran para apoyar su candidatura. Consideró que no se satisfacía el requisito de proporcionalidad, ya que generaba una afectación al requerir una exigencia difícil de cumplir, sin ser razonable, necesaria o justificada, y que restringía el derecho político-electoral a ser votado como candidato independiente. Fue determinado como excesivo ya que los aspirantes no cuentan con los recursos humanos para su observancia, sobre todo al no recibir financiamiento público para la realización de sus actividades.

Adicionalmente el requerir recabar en ambos formatos expedidos por las autoridades administrativas electorales el domicilio de los ciudadanos que pretendieran apoyar al aspirante a candidato independiente, fue considerado como excesivo y violatorio al derecho a la privacidad. El que los ciudadanos apoyen a un aspirante para acceder al registro como candidato independiente, no implica que adquieran derechos y deberes con éste, por lo que no les puede ser exigido el proporcionar datos personales adicionales a aquellos previstos por la ley.

Asimismo la entrega de cualquier tipo de información personal implica una intromisión indebida en la esfera privada del individuo, quien es el único que tiene derecho a decidir sobre la forma y términos del tratamiento de sus datos, de manera que para su difusión se requiere de su consentimiento libre e informado.

Se consideran datos personales y sensibles aquellos que puedan revelar aspectos relacionados a las opiniones políticas, ya que su divulgación puede generar un trato discriminatorio en su entorno social, lo cual afecta la dignidad de la persona. De tal forma que la difusión de información personal, particularmente cuando se trata de información personalísima que afecta a las condiciones de igualdad y dignidad, debe ser más restringida.

Por lo que la publicidad del nombre y distrito electoral de los ciudadanos que apoyan a una candidatura independiente no puede ser considerada como información pública. No fue declarado como procedente el argumento del Instituto Nacional Electoral al querer equipararla con la difusión del padrón de militantes de los partidos políticos.

La facultad reglamentaria por la que pueden ser exigidos mayores requisitos a los aspirantes a candidatos independientes tiene como límite los alcances de las disposiciones que reglamentan, sólo pudiendo detallar hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevas restricciones contrarias a la sistemática jurídica ni crear limitantes más allá de lo previsto en la ley. Así, tiene como fin el desarrollo de los derechos y deberes a cargo de los sujetos, conforme los principios y valores tutelados por la ley y la Constitución.

Al igual que en la propuesta anterior considero que este criterio puede ser plasmado en una tesis de jurisprudencia, ya que se encuentra en tres sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral de manera ininterrumpida, cumpliendo con los requisitos necesarios para ser integrada a través del sistema de reiteración.

Principio de proporcionalidad. Los requisitos exigidos por los institutos electorales para el ejercicio de las candidaturas independientes no pueden excederlo. De la interpretación de los artículos 1°, y 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2, 3 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 1, 23, y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los institutos electorales, en el ejercicio de sus atribuciones, deben expedir los acuerdos por los que se regulen las condiciones para llevar a cabo el ejercicio de las candidaturas independientes, sin embargo no pueden exceder en su contenido a lo previsto en la Constitución y las leyes. De manera que para establecer los requisitos es necesario realizar un análisis de su proporcionalidad, consistente en que sean idóneos para lograr su objetivo, el cual es la acreditación del respaldo de un número suficiente de ciudadanos para demostrar la viabilidad de la candidatura como una seria opción política.

CONCLUSIONES

A partir del presente trabajo, he intentado demostrar la relación de las tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la evolución de los derechos político-electorales del ciudadano, así como los mecanismos que han sido empleados para su desarrollo.

Del estudio de los conceptos de la ciudadanía, los derechos políticos y la jurisprudencia, así como del análisis de algunas tesis, pude apreciar que existe una relación que ha favorecido la ampliación de su contenido, así como elementos que han ayudado al juez en materia electoral a desarrollar esos criterios, tales como el control de constitucionalidad, el control de convencionalidad, los principios generales del Derecho, la integración de lagunas jurídicas y la resolución de antinomias atendiendo a las particularidades de la materia, además de la vinculación de diversos derechos que puedan ser afectados en los asuntos sometidos a su competencia. Asimismo, del estudio de las sentencias que integran las tesis de jurisprudencia estudiadas en el capítulo cuarto, y aquellas que contienen los criterios desarrollados como propuestas de tesis de jurisprudencia, pude apreciar la existencia de factores que, si bien no aparecen directamente en la fundamentación del contenido de las tesis, aportan en la construcción de criterios progresivos en la emisión de sentencias del Tribunal Electoral, tal como la suplencia de la queja deficiente.

Por lo anterior, de manera particular, considero conveniente señalar los siguientes puntos que contienen de manera breve las conclusiones a las que he arribado a través del desarrollo del presente trabajo:

1.- La existencia de una relación entre las tesis de jurisprudencia y la evolución de los derechos político-electorales, resultó particularmente importante para la evolución primigenia de éstos.

La relación señalada en este punto se explica a través de dos fenómenos ocurridos a finales del siglo pasado: las reformas en materia electoral durante ese

periodo y la creación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Las reformas constitucionales en la materia a partir de la publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, se concentraron en el desarrollo de la organización y calificación de los procedimientos electorales, así como la ampliación de los derechos político-electorales. Como se puede apreciar de las fechas de publicación de sus decretos, se realizaron casi siempre después de los procedimientos electorales. Sin embargo los fenómenos acaecidos fueron tan variados e inesperados que con relativa frecuencia, a pesar de las modificaciones a la Constitución y a la legislación, éstas no fueron suficientes para regular todas las hipótesis por las cuales se vulneraron los derechos político-electorales.

A lo anterior hay que agregar el segundo factor, consistente en que durante casi ciento noventa años en la legislación nacional no existió un juicio destinado a la protección de los derechos indicados que pudieran emplear los ciudadanos. Sólo a partir de la regulación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por el decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, es que se les concedió un proceso eficaz para su tutela. De tal manera el Tribunal Electoral tuvo que resolver sobre aquellos asuntos sometidos a su competencia en los que no tenía legislación aplicable y se veían afectados derechos a través de los mecanismos estudiados en el capítulo quinto. Por lo anterior, las tesis de jurisprudencia emitidas por el órgano jurisdiccional señalado fueron elementos innovadores y útiles para la protección de los derechos de estudio, resolviendo las cuestiones no previstas por el legislador y desarrollando muchos de los primeros criterios que posteriormente fueron incluidos en la ley.

2.- El limitado desarrollo de la ciudadanía en México.

A través de lo anterior, se han desarrollado de una manera amplia y relativamente rápida en México los derechos político-electorales. Sin embargo, este mismo

avance no se ha presentado en la evolución de la ciudadanía, tanto desde una perspectiva doctrinaria como legal.

Desde la primera perspectiva, muchos de los documentos que utilicé para el desarrollo de mi primer capítulo tienen su origen en España, donde el fenómeno de la migración ha tenido un incremento importante y se ha planteado la incorporación de este sector de la población en la sociedad a través del otorgamiento de la ciudadanía, o de los derechos vinculados con ella. En México, el estudio sobre su definición y cuáles son los requisitos para su adquisición han sido poco estudiados más allá de lo que prevé la regulación (desde mi punto de vista retrógrada en varios aspectos).

Derivado del estudio de la ciudadanía realizado en el primer capítulo, detecté diversos supuestos en la regulación que considero superados y violatorios a lo previsto en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México forma parte. En primer lugar, creo que no tiene fundamento la discriminación que se realiza en varios artículos constitucionales del derecho de ejercer algunos cargos importantes por parte de mexicanos nacionalizados o con doble nacionalidad, ya que *per se* las condiciones reguladas no implican algún conflicto en el desempeño de funciones públicas.

Asimismo el que sean previstas causales para la pérdida de la ciudadanía, legisladas en el artículo 37 constitucional, inciso C), considero que es violatorio a los tratados, los cuales prevén que los Estados firmantes pueden suspender ese estatus por determinadas causas, sin embargo no regulan que pueda ser retirado. De igual forma es contrario al artículo 1° constitucional que regula el principio *pro homine*, por el cual del bloque de convencionalidad se le debe aplicar al ciudadano aquella regulación que sea más favorable para el ejercicio de sus derechos.

Asimismo, la última fracción del artículo referido creo es la más potencialmente dañina de todas para el ejercicio de la ciudadanía y, consecuentemente, de los derechos político-electorales. Faculta al legislador ordinario de regular nuevas causales por las que pueda ser decretada la pérdida de ese estatus. El que

constitucionalmente esté regulada la posibilidad de perderlo es contraria a las leyes anteriormente referidas, sin embargo el que además pueda ser expandida esta sanción por una ley secundaria considero implica un riesgo aún mayor.

De igual forma existen diversas causales de suspensión de la ciudadanía que considero también vulneran el principio *pro homine*, el de presunción de inocencia y lo dispuesto en los tratados internacionales (particularmente en el artículo 23 del Pacto de San José de Costa Rica). La primera de ellas está regulada por la fracción II del artículo 36 constitucional, consistente en cuando el ciudadano esté sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir desde que sea decretado el auto de formal prisión. También la causal consistente en la suspensión por vagancia o ebriedad consuetudinaria, regulada en la fracción IV del mismo artículo correspondía a un tipo penal que ahora se encuentra derogado. Además, es de difícil comprobación, y en caso de que llegue a ser una situación que lleve al ciudadano a encontrarse imposibilitado de ejercer sus derechos, se puede comprender dentro de los casos en los que la suspensión sea consecuencia de una sentencia emitida por juez civil que lo declare incapaz.

3.- A partir de criterios emitidos en tesis de jurisprudencia se han podido garantizar los derechos político-electorales fundamentales.

En el capítulo segundo traté la distinción de los derechos político-electorales y los derechos políticos. De manera muy resumida, se distinguen los derechos político-electorales por ser aquellos sin los cuales una forma de gobierno no puede ser considerada democrática. Como he referido en el primer punto de estas conclusiones, al ser por primera vez incorporado en la legislación el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como las reformas destinadas a garantizar un procedimiento electoral regido por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, criterios a favor de la protección de los derechos político-electorales tuvieron que ser desarrollados por el Tribunal Electoral.

Actualmente muchas de las tesis de jurisprudencia pertenecientes a las primeras épocas se encuentran previstas en la legislación. De tal forma, los razonamientos a través de los que el Tribunal Electoral primigeniamente analizó el contenido de los estos derechos, así como la ampliación de la procedibilidad objetiva del juicio señalado, fueron incorporados en las respectivas leyes electorales mediante reformas posteriores.

Con lo anterior no quiero decir que los derechos político-electorales no sean violentados, sino que existe actualmente una regulación que los protege, por lo que el Tribunal Electoral en la emisión de sus sentencias realiza su aplicación a través de los mecanismos de estudio. Cada vez son menos los casos en los que tiene que establecer un criterio no previsto en la legislación para resolver asuntos de su competencia relacionados con cuestiones básicas del ejercicio de estos derechos.

4.- Actualmente las tesis de jurisprudencia se enfocan en la tutela de aspectos cada vez más particulares de los derechos político electorales y en derechos políticos.

Así, plasmados los criterios que desarrollaron las condiciones de ejercicio de los derechos político-electorales en las diversas leyes, las tesis de jurisprudencia integradas actualmente por el Tribunal Electoral se han enfocado a detalles cada vez más complejos del sistema electoral.

En primer lugar están aquellos casos en los que se tutelan aspectos más elaborados de los derechos político-electorales, tales como la protección a las comunidades en situación económica, histórica y social de desventaja. En tal tenor, han sido emitidas diversas tesis de jurisprudencia que han regulado que la suplencia de la queja de los escritos presentados por miembros de esas comunidades debe ser lo más amplia posible. También progresivamente se han incorporado nuevas garantías para el cumplimiento de las disposiciones relativas a la equidad de género.

Asimismo, a través de las tesis de jurisprudencia gradualmente se tutelan las condiciones y contenido de los derechos políticos incluidos en la legislación a

través de las últimas reformas constitucionales, particularmente el derecho de voto pasivo desde su vertiente de candidaturas independientes.

5.- Los mecanismos empleados históricamente para el desarrollo de criterios son eficaces para la protección actual de los derechos de los ciudadanos.

Del estudio de las tesis de jurisprudencia pertenecientes a las primeras épocas así como de los nuevos criterios contenidos en las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral para los nuevos métodos de democracia semi-directa, pude apreciar que los mecanismos a través de los cuales analiza los asuntos son similares. Éstos han sido útiles tanto para la resolución de asuntos de su competencia, como para la fundamentación de los criterios contenidos en los textos de las tesis de jurisprudencia.

El control de constitucionalidad y el control de convencionalidad, son instrumentos semejantes que tienen como fin el contrastar las condiciones del ejercicio de los derechos previstos en las leyes con aquellos establecidos en la Constitución y las disposiciones que componen el bloque de convencionalidad respectivamente. Ambos han sido empleados por los juzgadores para interpretar de manera progresiva el contenido de los derechos políticos, así como el acceso a la justicia para su protección.

Los principios, a diferencia de los instrumentos anteriores, no están previstos en la legislación. A partir de la definición propuesta por Ronald Dworkin citada en el capítulo quinto puedo resumir brevemente que son los estándares jurídicos equiparables a las normas, desarrolladas por el ejercicio de la profesión jurídica así como de los ciudadanos a lo largo del tiempo. De tal manera, este mecanismo no está previsto en la legislación, sino que tiene un desarrollo lateral equiparable a aquélla. Son de los más importantes ya que para la realización de los controles señalados anteriormente es necesario respetarlos, pues sirven a los jueces para resolver antinomias en casos límite.

De igual forma, el considerarlos para la emisión de los criterios, en función de las necesidades y condiciones especiales derivadas de las particularidades en la

materia electoral es indispensable para la tutela de los derechos político-electorales, en cuestiones tales como la vinculación del derecho de petición con el de afiliación estudiada en la tesis de jurisprudencia 32/2010, o la libertad de expresión como un prerequisite indispensable para el debate político tutelado por la tesis 11/2008.

6.- Existen diversas sentencias emitidas por el Tribunal Electoral que contienen criterios favorables a los derechos político-electorales que podrían constituir tesis de jurisprudencia.

Por último me gustaría realizar una observación de lo que pude apreciar al estudiar sentencias emitidas por la Sala Superior para la propuesta de los textos de tesis de jurisprudencia redactados en el último capítulo. De la breve investigación que realicé de éstos observé que existe una gran cantidad de análisis realizados sobre la ampliación del ejercicio de los derechos políticos.

Las sentencias que los contienen considero que pueden integrar diversas tesis de jurisprudencia a favor de la tutela de los derechos político-electorales, así como su garantía de acceso a la justicia. Creo que es importante que éstas sean realizadas ya que les concede obligatoriedad general ante las autoridades electorales a esos criterios (salvo sobre la Sala Superior, la cual puede interrumpir su validez por votación calificada), así como publicidad.

Asimismo, me gustaría resaltar la importancia de que los profesionistas dedicados a la materia electoral realicen un estudio constante de las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral, ya que muchos de los avances y criterios novedosos para la protección de los derechos político-electorales (y del Derecho Electoral en general) se encuentran en ellas. También el que la resolución del sentido de los asuntos sea decidida en sesiones públicas, favorece que la discusión de los argumentos por los que se fundamentan los criterios sean conocidos por los ciudadanos.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR LEÓN, Norma Inés, "Los derechos políticos como derechos humanos en México", en Patiño Manffer, Ruperto (coord.), *Derecho electoral: temas de actualidad*, México, Porrúa- Facultad de Derecho UNAM, 2011.
- ALAÉZ CORRAL, Benito, *Nacionalidad, ciudadanía y democracia ¿A quién pertenece la Constitución?*, España, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2006.
- ANGULO JACOBO, Luis Fernando, "El control difuso de convencionalidad en México", *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, No. 35, 2013.
- BARRANCO AVILÉS, María de Carmen, "Libertad de expresión y el modelo de democracia", en Luis Efrén Vega (coord.), *Tópicos contemporáneos de derechos políticos fundamentales*, México, editorial Dykinson, S.L., 2010.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 2009.
- CARBONELL, Miguel, *Elementos de Derecho constitucional*, Fontamara, México, 2004.
- ----- *Los derechos fundamentales en México*, México, Porrúa, UNAM-CNDH, 2009.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Nacionalidad y ciudadanía en el Derecho Mexicano*, México, Porrúa, 2006.
- CONCHA MALO, Miguel, "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa", en Concha Malo Miguel (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, coed. Desarrollo de Medios, S. A. de C. V., La Jornada EDICIONES, 1994.
- COSTA, Pietro, *Ciudadanía*, España, Marcial Pons, Ediciones jurídicas y sociales, 2006.
- ----- *Nacionalidad y ciudadanía*, México, Fontamara, 2010.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos, "Análisis acerca de la dimensión y eficacia de los derechos políticos en México", en González Oropeza, Manuel (coord.), *Reflexiones en el contexto de los derechos políticos y civiles en México*, México, Porrúa- Universidad Panamericana, Facultad de Derecho, 2008.

- ELIZONDO GASPERÍN, Ma. Macarita, "Proceso democratizador. Retro-visión de dos décadas y proyección futura- caso México-", *SUFRAGIO, Revista Especializada en Derecho Electoral*, México, 3ra época, vol. 1, n°. 4, diciembre-mayo, 2009-2010.
- ESPINOSA BERECOCHEA, Carlos, *La jurisprudencia y los derechos adquiridos*, 2012, Porrúa- Universidad Panamericana, México.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Tratado de Derecho Electoral*, 2010, Porrúa-UNAM. México, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, España, editorial Trotta, 4ta edición, 2004.
- FIX- FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones jurídicas, 2da edición, 2006.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, "Acceso a la justicia en el Estado Democrático de derecho", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, n° 1, Enero-Junio 2012, UNAM- IJJ, México.
- ----- *Derecho procesal electoral*, 1998, Porrúa, México.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Harla, 8va edición, 1990.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, *Teoría general del Estado*, México, Facultad de Derecho- Porrúa, 2008.
- GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Programa de Derecho Constitucional*, México, Limusa S.A. de C.V., 2003.
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, N° 12, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *Derechos Humanos y justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "Principios y reglas en el derecho electoral mexicano y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo", *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no. 16, año 2001.
- ----- *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, Algunas consideraciones en torno a la jurisprudencia en materia electoral en México, en Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, año 9, n° 6, noviembre- diciembre, 2003.

- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*, España, Gedisa, 2004.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Lecciones de Derecho constitucional, Segundo curso*, Porrúa, México, 2002.
- RABASA GAMBOA, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia política-electoral*, Edición bilingüe español - inglés, Universidad Nacional Autónoma de México y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2012.
- RENDÓN CORONA, Armando, *La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta*, México, Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2010.k
- ROJAS AMANDI, Victor Manuel, "Concepto de Derecho de Ronald Dworkin", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, no. 246, julio- diciembre, año 2006.
- TENA RAMÍREZ, Felipe (dirección y efemérides), *Las leyes fundamentales de México 1808- 1998*, México, Porrúa, 1998.
- *La jurisprudencia en México*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2da edición, 2005.
- *Diccionario Electoral*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, Tomo I, 2003.

CIBERGRAFÍA

- ARAGÓN, Manuel "Derecho de sufragio: principio y función", en Dither Nolhen y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/IX.pdf
- ----- "El derecho del sufragio en el conjunto del derecho electoral", en Dither Nolhen y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/X.pdf
- BUSTILLO MARÍN, Roselía, *El control de convencionalidad: La idea del bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad en materia electoral*, Centro de capacitación judicial, electoral, Colección Líneas Jurisprudenciales, http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdf
- KELSEN, Hans, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/31/1.pdf>
- MONIKA GILAS, Karolina, *Control de Constitucionalidad en materia electoral*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Tribunal Electoral del Poder

- Judicial de la Federación,
http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_control_constitucional.pdf
- PELAYO MÖLLER, Carlos María y otro, *El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/9/pim/pim30.pdf>
 - PICADO, Sonia, "Derechos Políticos como derechos humanos", en Dither Nolhen y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*,
http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf
 - VILLALPANDO CÉSAR, José Manuel, *La evolución histórico- jurídica de la guardia nacional en México*,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/722/29.pdf>.
 - Diccionario de la lengua española, Real Academia Española,
<http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>
 - Reformas constitucionales por artículo, Cámara de Diputados
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

LEGISLACIÓN

- Acuerdo relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis jurisprudenciales que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (pacto de San José de Costa Rica).
- Ley de Nacionalidad.
- Ley Federal de Consulta Popular.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.