

ALGUNOS ELEMENTOS HISTÓRICOS Y TEÓRICO-CONCEPTUALES

I. Desarrollo y evolución de los derechos políticos	1
1. Evolución general	1
2. Evolución en México	5
3. Fronteras de los derechos políticos	18
II. Perspectivas sociológicas	21
1. Inclusión y exclusión	21
2. Autonomía y legitimidad del sistema político	24
III. Naturaleza y funciones jurídicas	26
1. Los derechos políticos como derechos fundamentales	26
2. Derechos políticos y sistema constitucional	29

CAPÍTULO PRIMERO

ALGUNOS ELEMENTOS HISTÓRICOS Y TÉORICO-CONCEPTUALES

I. DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

1. *Evolución general*

Aunque no hay duda de que el pensamiento político moderno encuentra importantes antecedentes en la Antigüedad clásica (Grecia y Roma), nuestras concepciones actuales sobre la política y sobre el papel del individuo dentro de ella empiezan a desarrollarse ya desde finales de la Edad Media y se expresan con toda claridad entre los siglos XVI y XVIII, en el contexto de las guerras de religión, la consolidación de los primeros Estados-nación europeos y la expansión de su poderío militar y económico hacia otras regiones del mundo. En la teoría política, puede decirse que los extremos de la nueva concepción quedan fijados entre los modelos que proponen Thomas Hobbes (1588-1679) y Jean-Jacques Rousseau (1712-1778).

Si bien para ambos pensadores el poder político se funda en un pacto entre los individuos —pacto al que todos ellos aceptan someterse— el alcance y las consecuencias de tal sumisión divergen de manera notable. Hobbes concibe un orden político subordinado a la autoridad de un soberano, instituido por voluntad de los súbditos para abandonar el estado de naturaleza, que es un estado de guerra de todos contra todos. Sin embargo, una vez instaurado, el poder del soberano ya no depende de la voluntad y el consentimiento de los súbditos, que se han entregado a

él sin condiciones.¹ El gobierno así establecido justifica la falta de participación del súbdito en las decisiones del soberano a través de la eficacia de la protección que ofrece.² En cambio, el modelo de Rousseau, desarrollado en *El contrato social*, es opuesto al de Hobbes en la medida en que defiende la participación directa e ilimitada de los ciudadanos en los asuntos públicos, sin reconocer otro poder superior que la “voluntad general” constituida por todos ellos en favor del interés común.

Es bien sabido que el sistema de *democracia representativa* que empezó a imponerse, como forma política moderna, hacia finales del siglo XVIII, combina elementos de ambos modelos. Por un lado, se reconoce que el pueblo (o la nación) es soberano, en el sentido de que en él radica la legitimidad última del poder, el cual se instaura expresamente en su beneficio.³ Por el otro lado, el ejercicio de la soberanía no es directo, sino que se realiza a través de representantes elegidos periódicamente. Como dichos representantes lo son de todo el pueblo o la nación, se considera que no están sujetos al consentimiento constante e inmediato de sus representados.⁴

¹ Hobbes (1987).

² Se trata de un *trade off*, como se dice ahora, que no ha dejado de preocupa a la ciencia política. Véase, por ejemplo, la discusión, más actual, sobre la relación entre desarrollo y derechos humanos: sin sustituir ni hacer superfluos los mecanismos de participación política democrática, la eficacia del poder público no ha dejado de ser un componente de la legitimidad política. García Peñayo (1991, p. 1425), por ejemplo, afirma que en la época tecnológica surge un nuevo tipo de legitimidad, según el cual “es legítimo lo que es eficaz, y es eficaz lo que promueve y asegura el desarrollo técnico-económico en unas condiciones ambientales y en una coyuntura dadas ya que ello es, en última instancia condición para la vigencia de cualesquiera otros valores”.

³ Las declaraciones de derechos del siglo XVIII expresan con toda claridad esta (nueva) concepción de la legitimidad del poder. Véanse, por ejemplo, la sección 5 de la *Declaración de Derechos de Virginia* (1776) o el artículo 2o. de la *Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789).

⁴ Emmanuel J. Sieyès, destacado teórico y participante de la Revolución francesa, fue también el más prominente defensor del principio de la *representación de la nación* y del interés común de ésta, no de los intereses particulares de los individuos. Véase Sieyès (1975, pp. 77, 105).

Desde entonces se reconoció plenamente a los individuos, como integrantes del pueblo o la nación, la condición de *ciudadanos*, es decir, que ya no eran meros súbditos sometidos al capricho del soberano, sino que tenían el derecho inalienable de participar en los asuntos públicos de la comunidad. Sin embargo, el ejercicio de tal condición y de tal derecho ha enfrentado, hasta nuestros días, numerosos obstáculos y limitaciones.

En efecto, el siglo XIX y buena parte del XX presencian fuertes luchas por lograr la extensión, tanto formal como real, del derecho de participación política, que en su formulación originaria era *igual* y *universal*. Tal lucha se enfocó primero a eliminar las restricciones de tipo educativo y económico que impedían el ejercicio del sufragio y del derecho de organización política de las clases populares. Más adelante, a comienzos del siglo XX, la lucha se dirige a lograr el sufragio para las mujeres y otros grupos marginados. Aunque nos parezca difícil de creer, a fines de la Primera Guerra Mundial, los países más avanzados políticamente, como Inglaterra y los Estados Unidos, mantenían formalmente excluida de este derecho al menos a la mitad de su población.⁵

Sin que pueda decirse que constituya un ejemplo típico, resulta significativo señalar que no menos de cinco enmiendas a la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787, de un total de 27 aprobadas hasta ahora, se ocupan de la ciudadanía y los derechos políticos. Como se sabe, el texto original de dicha Constitución no contenía una declaración de derechos ni reconocía de manera explícita al derecho de votar y de participar en los asuntos públicos, sino que se dejaba al régimen interno de los estados la regulación de tales derechos.⁶ Las primeras diez enmien-

⁵ Aunque en los Estados Unidos ya se reconocía el voto a la mujer en algunos estados, como por ejemplo Wyoming desde 1869. Véase Quintana Adriano (2004, p. 185).

⁶ La famosa *Declaración de Derechos de Virginia* de 1776 contiene varias menciones, sorprendentemente modernas, al derecho de participación política. Artículo 3o.: la comunidad tiene el derecho inalienable de reformar, alterar o

das (1791), conocidas popularmente como *Bill of Rights* (“Declaración de derechos”) y aplicables al gobierno federal únicamente, tampoco hacían mención de esos derechos. El desenlace de la guerra civil y la abolición de la esclavitud llevaron, entre otras, a la aprobación de la Enmienda XV (1870), la cual prohíbe, tanto al gobierno federal como a los estados, negar o limitar el derecho de votar por motivos de “raza, color o anterior condición de servidumbre”.⁷ La Enmienda XIX (1920) prohíbe negar o limitar este derecho por motivos de sexo, es decir, otorga el sufragio a la mujer. La Enmienda XIX (1964), aprobada en la época del movimiento de defensa de los derechos civiles de la población de raza negra, prohíbe negar o limitar el sufragio en razón de la falta de pago de impuestos, es decir, por razones de clase.

Además de las declaraciones y enmiendas anteriores, ha sido necesaria también la intervención de la Suprema Corte de los Estados Unidos para garantizar la *igualdad del voto* de la población negra en los estados del sur. En los llamados *apportionment cases*, la Suprema Corte examinó la cuestión de si la desigual distribución de la población en los distritos electorales constitúa una discriminación que afectaba el valor del voto. En *Wesberry vs. Sanders* (1964),⁸ por ejemplo, los quejoso alegaban que la población de un distrito congresional del estado de Georgia era

abolir el gobierno que se considere inadecuado o contrario a los propósitos del beneficio común. Artículo 5o.: las elecciones para ocupar cargos ejecutivos y legislativos deben ser frecuentes, ciertas y regulares. Artículo 6o.: las elecciones de representantes populares deben ser libres, y todos los hombres tienen el derecho de sufragio cuando haya prueba suficiente de su interés común y su vinculación a la comunidad.

⁷ La Enmienda XIII (1865) prohíbe la esclavitud. La Enmienda XIV (1868) declara ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en que residan a todas las personas nacidas o naturalizadas en ese país (sección 1). Esta enmienda, al fijar la asignación del número de representantes en el Congreso en proporción a la población, declara implícitamente que el derecho a votar corresponde a los varones mayores de 21 años, aunque también permite negar o limitar dicho derecho.

⁸ 376 U.S. 1 (1964).

dos o tres veces mayor a la de otros distritos, lo que devaluaba su derecho al voto. La Corte resolvió que, en efecto, tal distribución poblacional constituía una grave discriminación:

Decir que un voto tiene más valor en un distrito que en otro no sólo sería contrario a nuestras ideas fundamentales sobre el gobierno democrático, sino que anularía el principio de que la Cámara de Representantes es elegida “por el Pueblo”, un principio defendido tenazmente y establecido en la Convención Constitucional.

En consecuencia, el precepto que dispone que los representantes sean electos “por el pueblo de los distintos estados” significa “que en la medida de lo practicable, el voto de un hombre en una elección congresional valga lo mismo que el de otro hombre”.

2. Evolución en México

En México, la evolución constitucional del siglo XIX refleja, de manera similar, la lucha por establecer, ampliar y garantizar, en las leyes al menos, el derecho de participación política mediante el voto. La Constitución de la monarquía española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz y primer documento constitucional que estuvo vigente, aunque precariamente, en nuestro país, reconocía la calidad de ciudadanos a todos los españoles (mayores de 21 años) que “por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios” (artículo 18). También podían adquirir la ciudadanía los extranjeros naturalizados, sus hijos legítimos y los españoles originarios de África que cumplieran ciertos requisitos, como el ejercicio del comercio o de alguna “profesión, oficio o industria útil” (artículos 19 a 22). La misma Constitución regulaba la pérdida y la suspensión de los derechos del ciudadano (artículos 24 y 25). En relación con esto último, se dispuso, en el inciso sexto del artículo

25, que a partir de 1830 debían saber leer y escribir “los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos del ciudadano”. Por último, caracteriza a la Constitución de Cádiz una reglamentación muy detallada del procedimiento de elección de los diputados a las Cortes (artículos 34 y siguientes).

La llamada Constitución de Apatzingán (1814), que también estuvo precariamente en vigor en algunas partes del país dominadas por el ejército insurgente, declara, en su artículo 60., que el “derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurran los requisitos que prevenga la ley”. Conforme al artículo 14 del mismo documento, se consideraban también ciudadanos, en virtud de carta de naturalización, los “extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica y romana, y no se opongan a la libertad de la nación”. Por su parte, de acuerdo con el artículo 65, tenían derecho a sufragio los “ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno”.

Como puede advertirse, es generoso el otorgamiento de la ciudadanía por lo que se refiere a la edad para adquirirla, a la condición de extranjería y a la ausencia de los requisitos patrimoniales que eran habituales en otros ordenamientos, pero tal otorgamiento está limitado, como resulta lógico, a los adherentes de la causa independentista.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estipula, en su artículo 90., que las “cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Cons-

titución”.⁹ Los artículos 19 y siguientes de la misma Constitución regulan los requisitos para la elección de diputados y senadores (sufragio pasivo). Los “no nacidos en territorio de la nación mexicana” podían ser electos diputados o senadores cumplidos ocho años de vecindad, cuando poseyeran ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o tuvieran industria que les produjera mil pesos al año (artículo 20). De acuerdo con el artículo 21, tales requisitos eran menores para los nacidos en otros territorios de la América española (tres años de vecindad) y para los militares que hubieran sostenido con las armas la independencia del país (ocho años de vecindad). No podían ser diputados y senadores quienes ocuparan cargos en los poderes Ejecutivo y Judicial, los gobernadores o comandantes generales, o quienes desempeñaran altas funciones eclesiásticas, a menos que se separaran de tales cargos o funciones seis meses antes de las elecciones (artículo 24).

Como ejemplo de reglamentación local de las “cualidades de los electores” que dispone la Constitución Federal de 1824 podemos mencionar a la Constitución del Estado de México de 1827, la que consideraba como ciudadanos a los nacidos en el Estado, a los naturalizados en cualquier parte de la República y que fueran vecinos, así como a los que obtuvieran carta de ciudadanía del Congreso estatal (artículo 18). Según el artículo 21, tenían suspendidos los derechos de ciudadano: *a)* el procesado criminalmente; *b)* el que por juez competente estuviera en entredicho para administrar sus bienes (pródigo); *c)* el deudor quebrado o deudor de los caudales públicos; *d)* el vago o mal entretenido; *e)* el sirviente doméstico; *f)* el sujeto a patria potestad; y *g)* el eclesiásti-

⁹ Dicho en otras palabras: tocaba a las entidades federativas organizar y llevar a cabo no sólo las elecciones locales sino las federales. No es sino hasta mucho más tarde que la organización y realización de las elecciones federales deja de ser competencia y responsabilidad de las entidades federativas. Hasta la actualidad, las elecciones federales en los Estados Unidos son reglamentadas y organizadas por las autoridades estatales. Las controvertidas elecciones presidenciales del año 2000 pusieron de manifiesto las grandes diferencias que existen entre los estados en esta materia.

co regular. Se trata, en resumen, de las mismas categorías que comprendía el artículo 25 de la Constitución de Cádiz, sin la inclusión de quien no supiera leer y escribir, restricción que, sin embargo, fue añadida en la Constitución mexiquense de 1861.¹⁰ La Constitución de Michoacán de 1825, por citar otro ejemplo, regula con detalle la pérdida de los derechos de ciudadanía y particulares de los michoacanos (artículo 16) y las causas de suspensión de su ejercicio (artículo 18), disponiendo que la rehabilitación formal corresponde a la legislatura (artículo 17).

La Primera Ley Constitucional, que forma parte de la llamada Constitución centralista de 1836, otorga la ciudadanía a los mexicanos mayores de edad que tuvieran una renta anual mínima de cien pesos “procedentes de capital fijo o mobiliario o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad” (artículo 7o.). Los ciudadanos tenían derecho a votar para todos los cargos de elección popular directa y ser votados para los mismos (artículo 8o.), pero también la obligación de concurrir a las elecciones y de desempeñar cargos consejiles o populares (artículo 9o.). Los derechos particulares del ciudadano se suspendían: *a)* por minoridad de edad; *b)* por ser sirviente doméstico; *c)* por existir una causa criminal pendiente, y *d)* por no saber leer y escribir desde 1846 en adelante (artículo 10). Tales derechos se perdían totalmente *a)* si se perdía la cualidad de mexicano; *b)* por sentencia judicial que impusiera pena infamante; *c)* por quiebra fraudulenta calificada; *d)* por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos; *e)* por ser vago, mal entretenido, o no tener industria o modo honesto de vivir; y *f)* por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión de estado religioso. Llama la atención, en este último catálogo, que conduzcan a la *pérdida* total de los derechos ciudadanos causas que

¹⁰ En esta Constitución se eliminó a la categoría de los sirvientes domésticos, pero se agregó la de quienes se negaran sin justificación a desempeñar cargos de elección popular y la de los tahúres o ebrios consuetudinarios. Macedo Jaimes (1996, pp. 263-265).

en Constituciones anteriores solamente tenían por consecuencia la *suspensión temporal* de los mismos.

Las llamadas Bases Orgánicas de 1843, correspondientes todavía al periodo centralista, reglamentan los derechos políticos en forma similar a las leyes constitucionales de 1836, con algunas leves variaciones. La renta anual exigida para gozar de los derechos del ciudadano es ahora de 200 pesos, aunque los congresos constitucionales podían ajustar dicha renta en los departamentos (artículo 18). Algunas de las causales que en la ley de 1836 llevaban a la pérdida de estos derechos ahora son sólo motivo de suspensión (por ejemplo, la quiebra fraudulenta, la vagancia y malvivencia; artículos 21 y 22). Además, la pérdida podía ser rehabilitada por el Congreso (artículo 24).

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la que restablece y enmienda la Constitución Federal de 1824, dispone, en su artículo 1o., que todo “mexicano por nacimiento o por naturalización, que haya llegado a la edad de veinte años, que tenga modo honesto de vivir, y que no haya sido condenado en proceso legal a alguna pena infamante, es ciudadano de los Estados Unidos Mexicanos”. El artículo 2o. establece como derechos de los ciudadanos: votar en las elecciones populares, ejercer el derecho de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional. El artículo 3o. contiene las causas de suspensión de los derechos de ciudadano, las cuales son similares a las de Constituciones anteriores. No se señalan expresamente las causas de pérdida, pero el artículo 4o. dispone: “Por una ley se arreglará el ejercicio de estos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida y suspensión. El ciudadano que haya perdido sus derechos políticos, puede ser rehabilitado por el Congreso general”.

Es de hacerse notar que en el artículo 18 se prevé la posibilidad de introducir la elección directa (hasta entonces lo habitual era la elección indirecta en uno o más grados) para diputados, senadores, presidente de la República y ministros de la Suprema

Corte. Pero si se preservara la elección indirecta, entonces, conforme a la misma disposición, “no puede ser nombrado elector primario ni secundario, el ciudadano que ejerza mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar, o cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeña su encargo”.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 reglamenta los derechos políticos en términos muy semejantes a los del texto original de la vigente Constitución de 1917, ya que los artículos correspondientes de aquélla (artículos 35 a 37) pasaron a ésta sólo con algunos cambios (véase *infra*).

Este breve repaso de los documentos constitucionales mexicanos del siglo XIX¹¹ muestra avances (y algunos retrocesos) en la reglamentación y evolución de los derechos políticos. Se advierte así con bastante claridad la tendencia a la ampliación de su reconocimiento, por ejemplo, al desaparecer las calificaciones patrimoniales (voto censatario) y los requisitos de instrucción para el ejercicio de los derechos ciudadanos,¹² así como la privación de ellos a ciertos grupos sociales, como los sirvientes domésticos. Debe señalarse, sin embargo, que todavía no se plantea ni se resuelve la cuestión de los derechos políticos de la mujer. Tampoco, el hecho de que la mayor parte de la población (todavía con fuertes rasgos indígenas) estuviera excluida, en la realidad, del ejercicio de éstos y otros derechos fundamentales.

Igualmente hay avance en la especificación de las causas razonables por las que se suspenden o se pierden los derechos del ciudadano. Además, aunque prevalece el sistema de elección indirecta, algunos documentos constitucionales prevén la posibilidad de la elección directa (por ejemplo, el Acta de Reformas de

¹¹ Ciertamente hay otros documentos constitucionales que son de interés para los efectos de este panorama (proyectos, estatutos provisionales, incluyendo las leyes promulgadas por el llamado Segundo Imperio), pero no haremos mención específica de ellos en este apartado.

¹² Estos requisitos sobreviven en algunas Constituciones de los estados que fijan el de “saber leer y escribir”, aunque no para ejercer el voto activo, sino para ocupar algunos cargos públicos; así, por ejemplo, para ser diputado en el estado de Veracruz (artículo 22).

1847) o inclusive la establecen expresamente (así, las Constituciones de los estados de Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán después de 1857).¹³ Por último, en lo que se refiere a las demás garantías del voto, la Constitución de 1857, por ejemplo, es la primera en disponer explícitamente que sea secreto el escrutinio para la elección de los diputados y del presidente de la República, “en los términos que disponga la ley electoral” (artículos 55 y 76, respectivamente).¹⁴

El problema de la libertad del voto se ve reflejado en varios documentos que impiden que sean candidatos o electores los individuos que ocupan altos cargos públicos o religiosos, pues se presume, no sin razón, que tales posiciones permiten ejercer una influencia considerable sobre la voluntad de los ciudadanos.

Por último, ya desde entonces surge, de manera bastante aguda, el problema de la *regularidad* y la *legalidad* de las elecciones. Como puede suponerse, en un ambiente de constantes revueltas militares, de penuria en las finanzas públicas y de permanente inestabilidad política, difícilmente pueden celebrarse con regularidad los procesos electorales. No obstante, aunque a la restauración de la República (1867) el país empieza a disfrutar cierta paz que permite a las instituciones funcionar con alguna normalidad, las elecciones no están exentas de abusos que ponen en duda tanto su legalidad como la legitimidad de las autoridades emanadas de ellas, dando así motivo para nuevas protestas y rebeliones. Por consiguiente, las vías institucionales para resolver estos conflictos se vieron sometidas a duras pruebas.

Como bien se sabe, durante todo el siglo XIX y buena parte del XX se utilizaron esencialmente mecanismos de tipo político para resolver los conflictos electorales. De acuerdo con el artícu-

¹³ Madrazo (1984, p. 179).

¹⁴ Sin duda, un examen de las leyes y disposiciones electorales de la época nos ofrecería la posibilidad de elaborar un panorama más detallado y rico de la evolución jurídico-constitucional de los derechos políticos, lo que no es posible en esta oportunidad.

lo 60 de la Constitución de 1857, el propio Congreso calificaba la elección de sus miembros y resolvía las dudas que ocurrían sobre ellas.¹⁵ Este sistema llamado de “autocalificación” a través de un colegio electoral, no ofrecía, como es comprensible, ninguna garantía última de eficacia e imparcialidad. Son numerosas las divisiones y los conflictos internos que se producen en los órganos legislativos con motivo de la elección de sus miembros.¹⁶ Por ello, no es sorprendente que hubiera repetidos intentos por utilizar la vía judicial para resolver tales controversias. De hecho, los tribunales tuvieron numerosas intervenciones en causas instruidas por infracciones a la ley electoral (fraude electoral, abandono de funciones electorales, etcétera), aunque la mayoría se archivó por no poderse comprobar la responsabilidad de los presuntos infractores.¹⁷ También se presentaron varios amparos en materia político-electoral, posibilidad que parecía lógica y evidente, ya que en aquella época nadie ponía en duda que la Suprema Corte ejercía claras funciones políticas a través del juicio de amparo. Sin embargo, la viabilidad de este medio de defensa para resolver controversias electorales se vio definitivamente afectada por el surgimiento, y posterior decadencia a la sombra de la dictadura porfirista en ascenso, de la controvertida tesis de la “incompetencia de origen”. Conviene, pues, detenerse en este punto.

Dicha tesis, a cuya exposición y defensa contribuyó de manera destacada José María Iglesias en su calidad de presidente de la Suprema Corte (1873-1876),¹⁸ se remonta a la interpretación que, en diversos asuntos, hizo la Corte del concepto de “autorि-

¹⁵ La misma Constitución guarda silencio sobre la calificación de la elección del presidente de la República. Sin embargo, la Ley Orgánica Electoral de 1857 disponía, en su artículo 51, que el Congreso se erigiría en colegio electoral para el escrutinio de los votos emitidos para presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Moctezuma Barragán (1994, p. 56).

¹⁶ *Ibidem, passim.*

¹⁷ *Ibidem, p. 72.*

¹⁸ *Ibidem, pp. 34 y ss., 64 y ss., 73 y ss.*

dad competente” establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1857. De acuerdo con tal interpretación, la competencia de una autoridad incluía no sólo sus facultades establecidas en ley, sino también la legitimidad (legalidad) del nombramiento, designación o elección de los funcionarios públicos, de modo que los actos de una autoridad podían ser anulados si ésta no había sido establecidas de manera regular, lo que en aquella época ocurría con harta frecuencia. Así, por ejemplo, una ley fiscal podía resultar inconstitucional si el ejecutivo o los miembros del órgano legislativo que la habían aprobado no provenían de una elección legítima. Es el caso del famoso “amparo de Morelos”: en 1874, varios hacendados del estado de Morelos pidieron amparo contra la ley de hacienda del 12 de octubre de 1873, argumentando que, conforme al artículo 16 constitucional, el gobernador y la legislatura eran autoridades ilegítimas. Una Suprema Corte dividida concedió el amparo respecto del primero y lo negó en relación con la segunda.¹⁹

El “amparo de Morelos” nos muestra con claridad la problemática *jurídica* de esta tesis, más allá de los graves conflictos políticos que provocó. En efecto, en ella se mezclan dos cuestiones distintas: por un lado, la inconstitucionalidad de los actos de las autoridades (principalmente de carácter no electoral), y por el otro, la de su elección y designación. Los amparos que impugnaban la legitimidad de origen de una autoridad en realidad pretendían combatir la primera a través de la segunda, pero el juicio de amparo no era el medio adecuado para tal fin. Piénsese en la absurda consecuencia, derivada de la relatividad de la sentencia y aceptada por Iglesias, de que la autoridad resultara ilegítima solamente para los quejosos, pero, sobre todo, en que los efectos del otorgamiento del amparo no eran diferentes si la inconstitucionalidad resultaba de la ilegitimidad de la autoridad como si era inherente al acto mismo. Lo único que se lograba era ampliar, de manera cuestionable, el inventario de argumentos

¹⁹ *Ibidem*, pp. 81 y ss.

con los que se podía atacar la constitucionalidad de cualquier acto de autoridad.

Pero, ¿qué sucedía con la posibilidad de impugnar *directamente*, a través del amparo, la constitucionalidad de los actos de autoridad que afectaran los derechos político-electORALES de los ciudadanos? Ignacio L. Vallarta, quien contribuyó decisivamente, como presidente de la Corte (1878-1882), al abandono de la tesis de la legitimidad de origen, encuentra una fuente de inspiración en la doctrina de las “cuestiones políticas” que sostenía la Suprema Corte de los Estados Unidos. Apoyándose en dicha doctrina, Vallarta opinaba que no eran justiciables las cuestiones políticas. Cuestiones políticas eran aquellas que incidían en la relación política de los poderes públicos y en la organización misma del gobierno, por lo que no afectaban derechos reales o personales. Las controversias electORALES pertenecían, típicamente, a las cuestiones políticas que no eran justiciables.²⁰ Más tarde, bajo la vigencia de la Constitución de 1917, la Suprema Corte adoptó un argumento formalista, pero eficaz, para evitar entrar en el conocimiento de los conflictos electORALES: los derechos políticos son “prerrogativas” del ciudadano, no garantías individuales, las cuales se encuentran consagradas solamente en los primeros 29 artículos de la Constitución. Por tanto, no es procedente el amparo para su protección.

En resumen: ya desde fines del siglo XIX quedó planteada la problemática central de la justicia político-electoral. Si bien los principales abogados y autores de aquella época coincidían en la necesidad de crear o fortalecer los mecanismos jurídicos para la protección de los derechos de los ciudadanos, algunos pensaban que no había impedimento en que el amparo asumiera tal función, mientras que otros consideraban que no podía desempeñar papel tan amplio, sino que procedía crear recursos nuevos y específicos para tal fin.²¹

²⁰ *Ibidem*, pp. 247 y ss.

²¹ *Ibidem*, pp. 158 y ss.

Como hemos señalado, la Constitución de 1917 retoma las disposiciones del texto original de la Constitución de 1857 en materia de derechos políticos. La nueva Constitución introduce, sin embargo, algunos cambios significativos:

Se agrega, como obligación del ciudadano, la de desempeñar los cargos de elección popular de los estados (artículo 36, fracción IV), así como los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (fracción V).

Se añade, como causa de pérdida de los derechos o prerrogativas del ciudadano, el “comprometerse en cualquier forma, ante ministros de algún culto, o ante cualquiera otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen” (artículo 37, fracción III).

Se especifican las causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos (artículo 38).

Se priva totalmente de derechos políticos a los ministros de los cultos (artículo 130).

Se introduce la elección directa de los senadores (artículo 56).²²

Ya durante la vigencia de la Constitución de 1917 se han producido varias modificaciones que han seguido ampliando el ámbito formal de los derechos de participación política a nivel federal:

Se disminuyó a 18 años la edad para adquirir la ciudadanía (1969).

Se redujo la edad para poder ser electo diputado (1972) o senador (1972, 1999), que es ahora de 21 y 25 años, respectivamente.

²² La elección directa para presidente de la República y diputados federales ya se había introducido en la Constitución de 1857 mediante reforma de 1912.

Se modificó el requisito de ser hijo de padre y madre mexicanos por nacimiento para ser presidente de la República (1994).

Se reconoció el derecho de voto a la mujer, primero en las elecciones municipales (1947) y luego en forma general (1953).²³

Se abrió la posibilidad de que los ciudadanos mexicanos ejerzan su voto en el extranjero (1996).

Se introdujo la posibilidad del referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal (1977), aunque el primero se suprimió después (1987) sin haberse aplicado.²⁴

Se restablecieron parcialmente los derechos políticos de los ministros de culto religioso (1992).

Se creó un régimen constitucional específico para los partidos políticos y se ampliaron las oportunidades para que éstos lograran presencia en los órganos de representación popular (1977).

Sin embargo, y en forma similar a lo ya apuntado sobre el siglo XIX, el principal desafío que enfrentaron los derechos políti-

²³ Parte de la doctrina opina que el derecho del voto para la mujer ya estaba implícito en el texto constitucional, por lo que se requería, si acaso, un ajuste en las leyes secundarias. La reforma constitucional que finalmente reconoció de manera expresa este derecho tiene una historia curiosa. Dicha reforma ya se había propuesto en 1937-1938 y recibió la aprobación del Congreso y de la mayoría de las legislaturas estatales, pero el Congreso nunca hizo la declaratoria de reforma, debido quizás al temor, de última hora, de que las mujeres fueran a votar por la “reacción”. Por eso, cuando se presentó la iniciativa que finalmente fue aprobada en 1953, los diputados de la oposición alegaron que era innecesaria, pues bastaba con poner en vigor la reforma aprobada en la década de los treinta. Véanse los debates correspondientes en la obra *Derechos del Pueblo Mexicano*. Cabe mencionar que en materia de reconocimiento del voto a la mujer se adelantaron las entidades federativas, como el estado de Yucatán (1922) y el de Chiapas (1925). Quintana Adriano (2004, p. 186).

²⁴ Como se verá más adelante, la mayoría de las Constituciones de los estados han introducido en años recientes, con diversa amplitud, los instrumentos de democracia directa y semidirecta.

cos durante el siglo XX en nuestro país se dio en el terreno de su vigencia y respeto efectivos. En tal sentido, los esfuerzos de reforma se dirigieron, en lo fundamental, al establecimiento de una autoridad independiente e imparcial encargada de organizar y realizar los procesos electorales, y a la creación de una justicia político-electoral capaz de resolver, de manera vinculante, todas las controversias relacionadas con tales procesos.

En relación con esto último, a lo largo del siglo se produjeron variados intentos por llevar las controversias político-electorales al terreno judicial. En primer término, cabe mencionar la facultad de investigación de las violaciones al voto público que la Constitución de 1917 otorgó a la Suprema Corte, facultad que, como se verá más adelante, no ha operado en la práctica. En segundo lugar, puede mencionarse el recurso de reclamación contra resoluciones de los colegios electorales del Congreso de la Unión que la Reforma Política de 1977 confirió a la Suprema Corte. Su inoperancia práctica se debió, en lo fundamental, a su inadecuado diseño, pues la última palabra seguía correspondiendo a los colegios electorales.²⁵ Es hasta 1986 que se acepta por primera vez²⁶ la conveniencia de crear una jurisdicción electoral especializada, con el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Ante el fracaso relativo de este órgano en las controvertidas elecciones federales de 1988, a causa de sus limitadas atribuciones, se produce, entre 1990 y 1996, un rápido desarrollo de la jurisdicción electoral, primero con el Tribunal Federal Electoral y luego con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En esa evolución, la jurisdicción electoral va adquiriendo cada vez mayores facultades, hasta convertirse en la máxima autoridad en la materia, con atribuciones tanto de control de la le-

²⁵ Véase Moctezuma Barragán (1994, pp. 335 y ss.).

²⁶ Las propuestas de creación de una jurisdicción electoral especializada se remontan, al menos, hasta la década de los cuarenta. En 1947, el Partido Acción Nacional (PAN) presentó una iniciativa para la creación de un Tribunal Federal de Elecciones que sustituyera los colegios electorales en el seno del Congreso de la Unión. Véase Carbajal Tejada (2003, pp. 38-42).

galidad como de la constitucionalidad. Así se abandona, en definitiva y después de casi cien años, la tesis de que los tribunales no deben ocuparse de una materia que en realidad es su terreno propio y natural: la protección de los derechos políticos como derechos fundamentales. De este modo, también se contribuye a resolver uno de los grandes desafíos de nuestra historia: el encauzamiento institucional y pacífico de los conflictos y las demandas de la sociedad a través de los mecanismos racionales y legítimos que ofrece el orden jurídico.

3. Fronteras de los derechos políticos

¿Cuáles son las nuevas fronteras de los derechos políticos?, ¿cuáles son las cuestiones centrales que deben enfrentar y resolver a comienzos del siglo XXI? Apenas puede ponerse en duda que el universo constitucional moderno —y ello incluye a los derechos del ciudadano— están crecientemente sometidos a la influencia de los procesos, cada vez más acelerados, de la internacionalización y la globalización. La primera consecuencia de estos procesos ha sido, desde fines de la Segunda Guerra Mundial, que los derechos fundamentales de las personas ya no se consideran como un asunto meramente interno de los estados nacionales. Ello ha favorecido la creación de normas e instituciones de carácter internacional que ofrecen una protección adicional y subsidiaria a la de los mecanismos de defensa nacionales.

Los derechos que se habían desarrollado primeramente en el plano nacional fueron paulatinamente consagrados en el internacional, de modo que ahora muchos de los impulsos de reforma y perfeccionamiento de las instituciones nacionales provienen de la esfera internacional. En el campo de los derechos políticos, no hay duda de que la comunidad internacional ha ejercido una influencia visible en los procesos de democratización que se han producido en las últimas décadas en distintos países, incluido el nuestro. Las convenciones y los organismos internacionales de

derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han desarrollado normas y estándares que se han reflejado, más adelante, en las disposiciones y las prácticas internas de los estados nacionales (véase *infra*).

La creación de un campo internacional de los derechos humanos ha puesto también en evidencia las graves contradicciones que existen entre la pretensión de vigencia universal de esos derechos y el condicionamiento real de su respeto por las estructuras institucionales, de tan dispar efectividad, de los estados territoriales nacionales. Esta contradicción es particularmente manifiesta por lo que se refiere a los derechos políticos y a los demás derechos individuales. Por ejemplo, gracias al creciente fenómeno de la migración puede ocurrir que los individuos participen en el mercado laboral o estén protegidos por el sistema de salud de un país, pero no tengan derecho de participación en su sistema político por carecer de la condición de ciudadanos.²⁷

Aunque en años recientes filósofos, sociólogos y polítólogos han comenzado a discutir, bajo el concepto de “ciudadanía”, el tratamiento desigual, en términos de derechos y obligaciones, que pueden recibir los seres humanos en un país determinado por el hecho accidental de haber o no nacido en él,²⁸ lo cierto es, como lo señala Michelangelo Bovero, que el reconocimiento y el respeto de los derechos del individuo (la “ciudadanía” en el sentido arriba citado) no depende de la pertenencia a una comunidad política, esto es, de la ciudadanía en sentido estricto.²⁹ El verdadero problema de la ciudadanía en una democracia es que ésta debería corresponder a todo *individuo* en su calidad de *persona*, y no de miembro de la colectividad. En consecuencia, “no hay ninguna razón válida para excluir a alguno de aquellos que están sometidos (de manera estable) a un ordenamiento normati-

²⁷ Halfmann (1998, p. 514).

²⁸ Véase Carbonell (2004, pp. 19 y ss.).

²⁹ Bovero (2002, pp. 9 y ss.).

vo del derecho de participar en la formación de ese mismo ordenamiento".³⁰

Paradójicamente, la misma globalización ha desatado también poderosas fuerzas que apuntan en dirección contraria a este reconocimiento universal de la ciudadanía a todos los habitantes de un territorio. El nacionalismo y los movimientos étnicos que han revivido con vigor en los últimos años, al mismo tiempo que reclaman un legítimo reconocimiento externo, en lo interno hacen depender los derechos de sus miembros de su pertenencia al grupo y de su identidad colectiva. No se trata, sin embargo, de un fenómeno nuevo, pero el particularismo que representa ya no es puramente político, sino también religioso y cultural. Por ello, no cabe esperar en un futuro próximo ni el surgimiento de una ciudadanía universal (aunque quizás sí una de carácter regional, como la europea), pues las entidades políticas territoriales (provincias, estados, regiones) seguirán cumpliendo una función indispensable en la organización colectiva y en la generación de identidades, ni tampoco asistiremos a la integración, bajo el techo de la ciudadanía, de todos los habitantes de un cierto territorio. La frontera entre el nacional y el extranjero, entre el ciudadano y el no ciudadano, podrá ser más o menos porosa, pero seguirá siendo definitoria, en el futuro previsible, del derecho de participación en las decisiones colectivas obligatorias de una sociedad.

Por lo que se refiere las fronteras de la ciudadanía y de los derechos políticos en México, en tiempos recientes se discuten dos temas nuevos que ciertamente están ligados a los fenómenos citados, pero que poseen peculiaridades propias vinculadas con nuestra historia: uno es el voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, y el otro es el reconocimiento de las elecciones mediante usos y costumbres en las comunidades indígenas. En ambos casos se trata de determinar el alcance del derecho de participación política con base en la pertenencia a una comunidad

³⁰ *Ibidem*, 2002, p. 24.

étnica o cultural, y no con fundamento en el principio de territorialidad. Afortunadamente, ninguno de ambos temas se plantea entre nosotros en forma tan radical y antagónica que impida llegar a una solución racional y razonable. Un tercer tema de relevancia es el de las llamadas “cuotas de género” como medio para promover una mayor participación de las mujeres en los órganos de representación y decisión políticas; este tema se vincula con la problemática más amplia de la discriminación y de los instrumentos adecuados para combatirla (*véase infra*).

II. PERSPECTIVAS SOCIOLOGICAS

Existen múltiples conceptos y perspectivas a partir de las cuales se puede analizar, en términos sociológicos, los derechos políticos. En este breve apartado recurriremos a dos problemas que tienen especial relevancia para el desarrollo democrático actual de México: el problema de la inclusión social, y la autonomía y legitimidad del sistema político.

1. *Inclusión y exclusión*

A diferencia de las épocas premodernas, en las que los derechos y obligaciones de las personas (su “estatus”), es decir, los términos de su inclusión en la sociedad, estaban determinados por su pertenencia a ciertas colectividades o corporaciones (familias, clanes y tribus, la Iglesia, etcétera), en la era moderna el individuo participa en la sociedad a través de roles diferenciados en diversos sistemas, como el económico, el político, el educativo, el jurídico, el deportivo, etcétera, los cuales regulan de manera independiente y específica las condiciones de tal participación.³¹ Ello no significa, por supuesto, que no haya vinculaciones entre la inclusión en un sistema determinado y las condi-

³¹ Halfmann (1998, pp. 515 y ss.).

ciones de participación en otros. Quien carece de trabajo o de ingresos, se ve excluido, la mayoría de las veces, de la educación (o al menos de ciertos niveles educativos), de la posibilidad de defender sus derechos o de proteger su salud, etcétera. Los “derechos sociales” (y los derechos humanos en general) son, precisamente, una respuesta a las múltiples exclusiones sociales que pueden sufrir los individuos, las cuales se trata de compensar por medios económicos e institucionales.

Durante la etapa de construcción de los Estados nacionales y hasta entrado el siglo XX, la inclusión en el sistema político (la ciudadanía) se convirtió, si no en condición previa para la inclusión en otros sistemas sociales,³² sí en una poderosa palanca de la inclusión social. En este sentido, los derechos políticos permiten formular y transmitir demandas, así como exigir responsabilidades a los gobernantes, cuya actuación se “premia” o se “castiga” a través del voto. La lucha por la obtención y la conservación del voto de los ciudadanos obliga a candidatos y a partidos a tomar en cuenta y a responder a las demandas y necesidades de éstos.

Esta función pueden cumplirla los derechos políticos gracias a la estricta igualdad formal que los caracteriza. Aunque había sido el principal motivo de crítica por parte de quienes consideran que no se trata de libertades “reales”, esa igualdad formal constituye, por el contrario, el núcleo de la fuerza de los derechos políticos, pues permite aislar su ejercicio de las condiciones sociales y económicas de los ciudadanos, y dar un peso mayor, artificial si se quiere, a las demandas de quienes, en el conjunto de la sociedad, se encuentran en posición marginal o desventajosa. Dicho en otras palabras: los derechos políticos son, desde esta perspectiva, derechos que promueven la *inclusión y la participación en la sociedad*. En cuanto tales, pueden considerarse como condición indispensable para lograr la igualdad real, e incluso como un requisito más importante que los derechos sociales mismos. Prueba de ello es la contribución de los partidos socialistas y so-

³² Así lo afirma Halfmann (1998, p. 520).

cialdemócratas al surgimiento del Estado social o de bienestar, contribución que se logró en buena medida, aunque no exclusivamente, por la movilización electoral de la clase obrera que representaban. Casi podría decirse que la democracia política es una condición de la igualdad social y no a la inversa. En efecto, es posible argumentar que el sufragio y la democracia electoral se fueron ampliando en los países occidentales avanzados como medio para evitar la violencia revolucionaria de las clases sociales subordinadas y que la principal consecuencia de esa ampliación fueron las políticas redistributivas del ingreso que más tarde llevaron al surgimiento del Estado de bienestar.³³ Igualmente se puede establecer una fuerte correlación, e incluso una relación de causalidad, entre los niveles salariales y la amplitud de la democracia política en un país.³⁴

Lo anterior tiene, para México, una importancia que no puede subestimarse. En el pasado las luchas contra la exclusión social en nuestro país desembocaron frecuentemente en la violencia (guerra de Independencia, Revolución mexicana), pero en el presente la tentación de recurrir a las armas no ha desaparecido del todo, como lo atestigua el levantamiento del Ejército Zapatista

³³ Acemoglu y Robinson (2000). Más específicamente, Acemoglu y Robinson argumentan, con base en el análisis de ejemplos históricos y de un modelo económico, que la ampliación del sufragio puede ser vista como una decisión estratégica de las élites políticas para prevenir el desorden social y la revolución, pues la mera promesa de redistribución sin mayor participación de la sociedad en el poder no habría sido creíble.

³⁴ Rodrik (1999), quien afirma que, descontando la productividad del trabajo, los niveles de ingreso y otros posibles factores determinantes, hay una asociación robusta y estadísticamente significativa entre la amplitud de la democracia y el nivel de los salarios manufactureros en una amplia muestra de países. De entre las diversas razones que por las cuales una democracia es favorable a los trabajadores, Rodrik considera que es el proceso de participación, competencia y oposición políticas el que puede incrementar el poder de negociación de los trabajadores mediante la expedición de leyes y la creación de instituciones favorables a sus intereses.

de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en enero de 1994.³⁵ Y si bien estas luchas han tenido algunos efectos positivos en términos de inclusión social, los costos también han sido muy altos y resultan intolerables en la etapa actual de desarrollo del país. Por el otro lado, aunque el Estado posrevolucionario mexicano tuvo logros indudables en la ampliación de la inclusión social de obreros y campesinos a través del desarrollo de los derechos sociales consagrados por la Constitución de 1917, también es cierto que dicho modelo terminó por mostrar fuertes limitaciones justamente a causa de la falta de democracia política.³⁶ Dicho en otras palabras: en una sociedad cada vez más grande, más compleja, más urbanizada y más educada, no tenía futuro, ni era sustentable, un Estado “social” autoritario y paternalista. Por todo ello, el ejercicio efectivo y el respeto de los derechos políticos no sólo es una manifestación de la democracia, sino una garantía de que los conflictos sociales se canalicen por vías pacíficas y de que las demandas de inclusión social sean realmente atendidas.

2. Autonomía y legitimidad del sistema político

Desde un punto de vista institucional, los derechos políticos tienen la función de mantener la *autonomía del sistema político* frente a otros ámbitos sociales, como el derecho, la ciencia, la economía o la religión, ya que contribuyen a canalizar los procesos de influencia social por vías específicas que permiten la formación del poder político como base para la toma de decisiones

³⁵ Durante una visita del presidente de la República en enero de 1994 al estado de Chiapas, un campesino dijo que simplemente pedían “que todos queparamos en la sociedad” (citado por Fuentes, 1995).

³⁶ Debo a Diego Valadés la observación de que incluso los logros sociales de la Revolución mexicana sirvieron durante un tiempo como justificación y pretexto para no permitir mayores niveles de democracia electoral (comunicación personal).

colectivas obligatorias.³⁷ Las características centrales del voto —universalidad, igualdad y secreto— permiten precisamente separar e independizar el rol de elector, como rol específico del sistema político, de otros roles sociales, como pueden ser los de trabajador, empresario o padre de familia.³⁸ El derecho de voto contribuye también a mantener la diferenciación interna del sistema político entre la política, propiamente dicha, y la administración, preservando una cierta independencia de la segunda frente a los intereses y demandas inmediatos de los ciudadanos.³⁹

La autonomía del sistema político y del ejercicio de los derechos políticos se manifiesta en el desarrollo de *procedimientos* jurídicamente reglamentados: las elecciones. Estos procedimientos ofrecen la oportunidad de expresar inconformidades y protestas sin poner en peligro las estructuras institucionales.⁴⁰ Las elecciones contribuyen de manera decisiva a la legitimidad del sistema político, pues a cambio del derecho de voto, se exige al ciudadano una disposición generalizada a aceptar, dentro de ciertos márgenes de tolerancia, las decisiones que resulten del procedimiento.⁴¹

Conviene aclarar que por “aceptación” no se entiende aquí la identificación psicológica con el contenido de la decisión. Si así fuera, la fuerza legitimadora del procedimiento sería bastante débil, ya que la parte perdedora tendrá siempre motivos para no aceptarla e incluso para rebelarse contra ella. La aceptación de la que hablamos aquí consiste, en realidad, en un proceso de aprendizaje, de cambio y reestructuración de expectativas, por el cual los interesados, sin importar sus motivos particulares, adoptan la decisión como *premisa* de su comportamiento futuro.⁴² Así, un candidato perdedor y sus partidarios quizá no estén dispuestos a

³⁷ Luhmann (1986; 1997).

³⁸ Luhmann (1997, pp. 158-160).

³⁹ Luhmann (1986, pp. 137 y ss.).

⁴⁰ Luhmann (1997, p. 171).

⁴¹ *Ibidem*, pp. 28 y ss.

⁴² *Idem*.

aceptar el resultado de una elección, o incluso tengan la convicción íntima de que éste es injusto, pero si el procedimiento electoral cumple ciertas condiciones (como la incertidumbre inicial del resultado o la equidad en las condiciones de participación, entre otras), se verán obligados a comportarse como si hubieran perdido, ya que no encontrarán apoyo social para desconocer el procedimiento y sus resultados. En nuestra historia reciente encontramos ejemplos tanto de elecciones cuyos resultados fueron considerados ampliamente como ilegítimos, y por ello las protestas sociales en su contra condujeron a su anulación o repetición, como de otras posteriores en las que dichas protestas quedaron sin efecto ante la opinión generalizada de que se habían realizado con relativa limpieza y legitimidad.

Como puede advertirse rápidamente de lo dicho, las reformas electorales de los últimos años en México no han hecho otra cosa que crear las condiciones políticas y sociales, así como generar las expectativas correspondientes, para que las decisiones producidas en los procedimientos electorales sean aceptadas en el sentido apuntado y puedan, por tanto, desplegar plenamente sus efectos legitimadores en el sistema político.

III. NATURALEZA Y FUNCIONES JURÍDICAS

1. *Los derechos políticos como derechos fundamentales*

Los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (la Constitución) del ordenamiento jurídico.

El profesor alemán Robert Alexy ha elaborado una teoría de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn que sirve como herramienta de análisis de esos derechos en cualquier

documento constitucional.⁴³ El uso de esa herramienta permite plantear con claridad, y también ayuda a resolver, muchos de los problemas que plantea la dogmática de los derechos fundamentales. En el contexto de la presente exposición sobre los derechos políticos, este esquema de análisis puede ser especialmente útil, pues la dogmática y la interpretación judicial en la materia todavía no se encuentran muy desarrolladas en nuestro país y podrían hacer buen uso de él.

De acuerdo con Alexy, los derechos fundamentales pueden abordarse desde una doble perspectiva: como *normas* y como *posiciones jurídicas subjetivas*.⁴⁴ Como normas, los derechos fundamentales tienen igualmente una doble naturaleza: o son *principios* o son *reglas*.⁴⁵ Los principios son *mandatos de optimización*, es decir, son normas cuyo cumplimiento admite grados, según las posibilidades fácticas y jurídicas existentes. El derecho general de participación en asuntos políticos al que nos referiremos más adelante es un principio en este sentido,⁴⁶ pues no hay duda de que la participación política admite diversos grados de intensidad según las modalidades y límites que pueda imponerle un ordenamiento jurídico concreto.

La naturaleza de los principios queda especialmente en evidencia cuando hay una colisión entre ellos. En ese caso se requiere una ponderación entre los principios involucrados, cuyo resultado será que uno de ellos retroceda a favor del otro, sin que

⁴³ Alexy (1994).

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 76 y ss.

⁴⁵ Para Alexy, la distinción entre principios y reglas es cualitativa, no de grado, aunque hay autores que sostienen la tesis contraria. Véase Orozco Henríquez (2001, pp. 13 y ss., 24 y ss.), quien no comparte esta distinción tajante entre principios y reglas.

⁴⁶ Obviamente, en materia de participación política existen principios consagrados constitucionalmente que no son derechos fundamentales, como los que indican que las elecciones deben ser “libres, periódicas y auténticas” y los principios de “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad” que deben guiar a los procesos electorales. Véanse los artículos 41 y 116 constitucionales. Sobre la importancia teórica y práctica de los principios (y reglas) en el derecho electoral mexicano véase Orozco Henríquez (2001; 1997).

por ello aquél se considere inválido. Así, por ejemplo, puede haber una colisión entre el principio de la participación política y el principio de la separación entre las iglesias y el Estado. Como veremos más adelante, la colisión entre ambos principios se ha resuelto, en nuestro ordenamiento constitucional, imponiendo algunas limitaciones a los derechos políticos de los ministros de culto religioso, pero sin negárselos totalmente, como ocurría conforme al anterior artículo 130 constitucional.

En cambio, las reglas contienen un mandato definitivo que se cumple o no se cumple, sin grados intermedios. En caso de conflicto entre reglas, una de ellas funcionará como excepción de la otra, o bien, si son de jerarquía distinta, una de ambas será declarada inválida. Así, por ejemplo, la norma constitucional que priva del derecho de sufragio pasivo a los ministros de culto religioso que son ciudadanos mexicanos (artículo 130 constitucional) constituye una excepción de igual jerarquía que las reglas que definen los requisitos para ocupar cargos de elección popular.

En tanto *derechos*, los derechos fundamentales definen tres clases principales de posiciones jurídicas subjetivas: “*derechos a algo*”, *libertades*, y *competencias*.⁴⁷ Los “*derechos a algo*” pueden referirse tanto a acciones positivas como negativas (abstenciones) por parte de los sujetos obligados (el Estado). Las libertades implican acciones u omisiones que no están prohibidas ni son obligatorias, es decir, que el titular decide si las realiza o las omite. Por último, las competencias implican la facultad de producir cambios en las situaciones jurídicas vigentes.

Los derechos políticos, en particular los de naturaleza electoral, abarcan típicamente los tres tipos de posiciones jurídicas subjetivas. El ejemplo más claro es el derecho a establecer asociaciones y partidos políticos. Por un lado, este derecho obliga al Estado tanto a acciones positivas como negativas. Así, positivamente, el Estado debe crear un régimen jurídico específico e instituir los procedimientos adecuados que permitan y garanticen el

⁴⁷ Alexy (1994, pp. 159 y ss.).

ejercicio del derecho, pero, negativamente, también tiene la obligación de no obstaculizarlo de manera indebida. Por el otro, implica una libertad en la medida que el ciudadano puede afiliarse, o no, a una organización política, es decir, que no puede ser obligado a entrar o a permanecer en ella. Por último, implica también una competencia en la medida que permite crear nuevas entidades con personalidad jurídica y con derechos y obligaciones propios. El derecho del voto abarca también las tres clases de posiciones jurídicas, incluyendo las competencias, pues el ciudadano que vota está participando en la designación o integración de un órgano estatal y, mediáticamente, en la legislación. Solamente el sufragio activo no implica una libertad, pues, de acuerdo con la Constitución, es obligatorio y su no ejercicio acarrea la suspensión del derecho por un tiempo determinado.

Otro concepto central en la teoría de Alexy es el de *restricción* (o limitación) de los derechos fundamentales.⁴⁸ Las restricciones tienen la función de convertir a los derechos fundamentales que tienen el carácter de principios *prima facie* en reglas que determinan el ámbito del *no derecho definitivo*, es decir, establecen con precisión el ámbito dentro del cual *no* puede reclamarse la protección del derecho fundamental. Por ejemplo, el artículo 35 constitucional señala, como prerrogativa del ciudadano, la de “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. En esta norma el término “en forma pacífica” constituye una restricción, pues quienes crearan una asociación que propusiera medios de lucha política violentos no gozarían de la protección de esta prerrogativa.

2. Derechos políticos y sistema constitucional

En la década de los veinte, Carl Schmitt argumentó que las “libertades burguesas” no tenían ninguna función política constitutiva, en cuanto se trataba de libertades negativas, de simples lí-

⁴⁸ Alexy (1994, pp. 249 y ss.).

mites al poder. “La libertad no constituye nada”, fue su apodíctica conclusión.⁴⁹ Como hemos visto en el apartado anterior, los derechos fundamentales tienen una naturaleza jurídica mucho más compleja que la de simples obligaciones de abstención por el Estado. Sin embargo, aún como meros límites al poder, estos derechos (por ejemplo, la propiedad privada) tienen un indudable efecto constitutivo, aunque no directo, sobre la organización y el funcionamiento del ordenamiento constitucional. Por el contrario, parecería que los derechos de participación activa, como son en esencia los derechos políticos, sólo podrían tener una función constitutiva en dicho ordenamiento. Sin embargo, tales derechos actúan también, de manera significativa, como *límites* tanto en un sentido general como en otro más particular.

En un sentido general, la función limitativa de los derechos políticos deriva de su papel como garantes de la autonomía del sistema político a la que ya hemos hecho referencia. Desde una perspectiva específica, en cambio, tal función limitativa tiene que ver con el hecho de que de ellos no se puede derivar *directa ni necesariamente* ningún arreglo político-constitucional determinado, es decir, de la existencia de tales derechos no se deduce que un régimen constitucional deba ser presidencial o parlamentario; que adopte el sistema de mayoría o de representación proporcional; o bien, que otorgue o no el voto a sus ciudadanos que se encuentren en el extranjero. Aunque el ejercicio de los derechos políticos influye mediáticamente en la orientación general de un régimen constitucional, no hay una correspondencia plena entre estos derechos, los mecanismos que permiten y garantizan su ejercicio, y el aparato institucional en el que se insertan. Ello tiene por consecuencia que dicho aparato (que incluye al legislador) goce de ciertos márgenes de autonomía en la definición de las condiciones y los requisitos de ejercicio de los derechos políticos, pero por eso mismo es necesario que se definan también los límites últimos de tal autonomía. Tales límites derivan preci-

⁴⁹ Schmitt (1934, pp. 231).

samente de la naturaleza de los derechos políticos como derechos de participación en condiciones de *estricta igualdad formal*.⁵⁰ Esto tiene diversas consecuencias para temas como el financiamiento público de los partidos políticos o las candidaturas independientes.

Está claro que dichas restricciones no obedecen simplemente a consideraciones jurídicas estrictas, sino que responden también a factores de oportunidad política. Sin embargo, como se trata de derechos positivos, no es accidental que sean cada vez con mayor frecuencia los órganos de la justicia constitucional los encargados de definir y aplicar dichos límites.

⁵⁰ El Tribunal Constitucional Federal alemán, en su jurisprudencia sobre los partidos políticos, ha insistido en la igualdad estricta (formal) de los derechos de participación de los ciudadanos (no de los partidos), con la consecuencia de que los límites a los que está sujeto el legislador en su reglamentación son también más severos. Véase Arnim (1984).