

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE		
I.	Derecho general de participación en asuntos políticos	33
1.	Concepto	33
2.	La ciudadanía	35
II.	Derecho al voto o sufragio	44
1.	Voto o sufragio activo	44
2.	Voto o sufragio pasivo	56
3.	El voto en las elecciones por usos y costumbres .	64
4.	Otros instrumentos de participación ciudadana . .	69
III.	Derecho de asociación política	74
1.	Fundamentos	74
2.	Derecho individual de asociación política	76
3.	Derecho colectivo de asociación política	83
IV.	Modalidades de las garantías individuales en materia política: las libertades de expresión y reunión, el derecho a la información y el derecho de petición	88

CAPÍTULO SEGUNDO

LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE

En este capítulo se hará un análisis de los derechos políticos tal como están consagrados y reglamentados en el ordenamiento jurídico vigente. Para tal efecto se tomarán principalmente en cuenta las disposiciones de la Constitución federal y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), pero también se hará referencia a las Constituciones de los estados⁵¹ y a los tratados y convenciones internacionales relevantes que forman parte del derecho interno por virtud del artículo 133 constitucional.

I. DERECHO GENERAL DE PARTICIPACIÓN EN ASUNTOS POLÍTICOS

1. *Concepto*

El derecho de participación en los asuntos políticos es el derecho político por excelencia; los demás derechos políticos pueden considerarse concretizaciones o modalidades de este derecho general.⁵² La Constitución de 1917 no establece explí-

⁵¹ Se han tomado en cuenta los textos vigentes al 31 de enero de 2006, según se reproducen en las páginas web oficiales de las entidades respectivas.

⁵² Silva Adaya (1999, p. 1226) deriva de la Constitución un elenco más amplio de derechos políticos de los tratados aquí. En ellos incluye el acceso o nombramiento en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas; la defensa de la República y sus instituciones; la prohibición de la extradición

citamente, como principio, un derecho general de esta naturaleza, sino que enumera, en su artículo 35, una serie de “prerrogativas del ciudadano”, entre las cuales se encuentran los que llamamos propiamente derechos políticos,⁵³ pero el derecho general puede considerarse implícito en éstas y en otras disposiciones constitucionales.

En cambio, se trata de un derecho enunciado explícitamente en la Constitución del estado de Guanajuato, cuyo artículo 15 dispone “Todo ciudadano guanajuatense tiene derecho a participar en la vida política del Estado en la forma y términos que señalen las leyes”. Del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) —que son ambos instrumentos ratificados por nuestros países y parte del orden jurídico interno— establecen de manera expresa, en sus artículos 25 y 23, respectivamente, el derecho de todo ciudadano a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. La CADH dispone, además, que el ejercicio de los derechos políticos puede ser reglamentado por ley “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. Se trata, pues, de los conceptos generales por los cuales se pueden limitar legítimamente estos derechos a través de una ley en sentido formal y material (reserva de ley). Aunque son muy amplios, también son excluyentes, es decir, que no admiten otros además de los señalados ahí de manera explícita.

de reos políticos. De ellos, consideramos que sólo el primero forma parte de los derechos políticos en sentido estricto. Dado su carácter más bien derivado, lo consideramos subsumido en el derecho general de participación política que se examina enseguida.

⁵³ Orozco Henríquez (1997, pp. 95 y ss.) habla del “principio de libre e igual participación” como principio tutelado por el régimen democrático-electoral mexicano, aunque no señala en qué disposiciones constitucionales se encuentra consagrado.

Como puede verse, la CADH habla de “asuntos públicos” y no de “asuntos políticos”. ¿Existe acaso una distinción entre ambos conceptos? En efecto, es posible trazar una distinción entre lo “político” y lo “público”. Lo “público”, que es el concepto más amplio, se refiere a todo aquellos asuntos que interesan de manera común a una colectividad (por ejemplo, los “servicios públicos”), mientras que lo “político” es todo aquello encaminado, directa o indirectamente, a producir decisiones colectivas obligatorias. En la práctica, la frontera entre ambos conceptos no es tan estricta, por lo que en ocasiones se utilizan de manera intercambiable; sin embargo, la distinción tiene importantes consecuencias jurídicas, según se verá más adelante. En todo caso, la CADH se refiere manifiestamente al concepto de lo “político”, por cuanto habla de “*dirección* de los asuntos públicos”.

La existencia del derecho de participación en asuntos políticos implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar constantemente los mecanismos y procedimientos de dicha participación. Estos incluyen no sólo la elección de gobernantes y representantes, sino también los mecanismos de democracia directa y semidirecta como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa ciudadana o popular*, además de otras formas de consulta de la ciudadanía. También trae consigo una especial responsabilidad por el desarrollo y protección de otros derechos íntimamente ligados al ejercicio de los derechos políticos, como la libertad de expresión o el derecho de petición (véase *infra*).

El fundamento jurídico del derecho de participación en asuntos políticos reside en la *ciudadanía*, por lo que en el siguiente apartado se hace una breve referencia a la adquisición, suspensión y pérdida de este *status*.

2. *La ciudadanía*

La ciudadanía es la capacidad fundamental de la que deriva la posibilidad de poseer y ejercer los derechos políticos como dere-

chos de participación en los asuntos políticos de un Estado. La ciudadanía, sin embargo, constituye en realidad un *status jurídico* más amplio, que no sólo incluye los derechos estrictamente políticos, sino que abarca también ciertas obligaciones fundamentales. De acuerdo con el artículo 34 de la Constitución federal, son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres que, teniendo la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

La ciudadanía confiere, en principio, todos los derechos políticos, salvo suspensión de alguno o algunos de ellos. Sin embargo, no todos los ciudadanos tienen derecho de ocupar ciertos cargos públicos. Así, por ejemplo, aparte de los requisitos habituales de edad, residencia o incompatibilidad, ciertos grupos de personas tienen la prohibición, absoluta o relativa, de ocupar determinados cargos públicos, pues se considera que su vinculación con la nación no es todavía suficientemente fuerte o que su ocupación podría acarrearles conflictos de lealtad: los ministros de cultos religiosos; los mexicanos por naturalización para todos aquellos cargos que requieren la nacionalidad por nacimiento; los militares en servicio activo, y, a partir de la reforma constitucional de 1997 que la permite, los mexicanos que hayan adquirido una segunda nacionalidad.

Por exclusión, los *extranjeros*, esto es, los individuos que conforme a las leyes no posean la nacionalidad mexicana y, por tanto, tampoco la ciudadanía, carecen también de los derechos políticos y están sujetos a la prohibición expresa y terminante de inmiscuirse en los asuntos políticos del país mientras se encuentren en territorio nacional, bajo pena de expulsión, inmediata y sin juicio previo, por el presidente de la República (artículo 33 constitucional).⁵⁴ Esta prohibición comprende no sólo la partici-

⁵⁴ Obviamente, la expulsión de ciudadanos extranjeros puede realizarse simplemente por violaciones a las leyes migratorias, las que les prohíben determinadas clases de actividades, como las políticas.

pación directa o indirecta en la adopción de decisiones propiamente políticas, sino también el ejercicio de aquellas garantías individuales, como las libertades de asociación y reunión o el derecho de petición, respecto de las cuales la Constitución dispone expresamente que están reservadas a los ciudadanos mexicanos cuando se refieren a asuntos políticos.

El principio de no intervención de los extranjeros en los asuntos políticos del país se extiende no sólo a los que habitan en nuestro territorio, sino a los individuos y organizaciones de otros países. Si bien el Estado mexicano no puede, ni jurídicamente ni de hecho, controlar la conducta de residentes en el exterior, sean ciudadanos o no, sí puede imponer a los residentes en territorio nacional la obligación de no aceptar apoyo proveniente de territorio extranjero. Las agrupaciones y partidos políticos están expresamente sujetos a esta prohibición en términos del COFIPE (por ejemplo, artículo 25.1 c).

Sin embargo, como ya hemos dicho, la intensificación de los intercambios entre países, la globalización de las comunicaciones, juntamente con la universalización de los derechos humanos, han tenido por consecuencia, de un lado, una movilidad cada vez más amplia de los personas, de modo que en los distintos países existen cada vez sectores más amplios de habitantes extranjeros; del otro, que los procesos políticos internos de los Estados están sujetos al escrutinio cada vez más estrecho de la opinión pública externa. Lo anterior lleva a preguntarse si los extranjeros pueden y deben estar totalmente excluidos de participar en los asuntos *públicos* del país, ya que los de naturaleza *política* les están vedados. Esta problemática podemos analizarla en relación con la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004) y con los observadores electorales internacionales.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) prevé varios instrumentos y órganos de representación ciudadana (artículos 2o. y 3o.). Algunos de ellos están abiertos sólo a la participación de los ciudadanos del Distrito Federal, que son los ciudadanos mexicanos originarios o vecinos, por

más de seis meses, de esa entidad federativa; otros permiten la participación de los habitantes, que son todas las personas que residen en su territorio (artículo 5o.), lo que incluye a los extranjeros. Así, por ejemplo, los habitantes tienen, entre otros derechos, los de proponer la adopción de acuerdos y la realización de actos a los órganos de participación ciudadana y a las autoridades del Distrito Federal; o bien, el de emitir opinión o formular propuestas para la solución de los problemas de interés público o general y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad (artículo 8o., fracciones I y V). También tienen derecho a formar parte de las contralorías ciudadanas (fracción VII) y de las asambleas ciudadanas. Cómo estas últimas no son sólo órganos de análisis y consulta, sino también de deliberación y decisión,⁵⁵ en ellas los habitantes del Distrito Federal que no son ciudadanos tienen voz pero no voto (artículo 75).

En la acción de inconstitucionalidad 19/2004, la minoría de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal impugnó la LPCDF por considerar, entre otros conceptos de invalidez, que las citadas asambleas ciudadanas violaban el artículo 9o. constitucional, que reserva a los ciudadanos mexicanos el ejercicio de la libertad de reunión en asuntos políticos. En su sentencia,⁵⁶ la Corte sostuvo que ni la asamblea ni el comité eran órganos de gobierno o autoridad pertenecientes a la administración pública, cuyos actos pudieran afectar la esfera jurídica de los gobernados o los derechos ciudadanos. Para la Corte, la participación ciudadana tie-

⁵⁵ Artículo 77, LPCDF: “La Asamblea Ciudadana podrá decidir el uso de los recursos públicos destinados por el Gobierno del Distrito Federal y el órgano-político administrativo de la demarcación, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan, para lo cual deberán nombrar comités ciudadanos de administración y supervisión”. De acuerdo con el artículo 78 de la misma ley: “Las resoluciones de la Asamblea Ciudadana serán de carácter obligatorio para el Comité Ciudadano, y para los vecinos de la Unidad Territorial que corresponda”.

⁵⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XXI, junio de 2005, pp. 471 y ss.

ne como finalidad buscar la solución de los problemas de interés general de la ciudadanía que pertenece a la misma unidad territorial, así como el intercambio de opiniones sobre asuntos públicos, lo que no implica tomar parte en asuntos políticos. Más aún, hizo referencia expresa a la reforma de 1993 al artículo 122 constitucional, por la cual se eliminó el requisito de ser ciudadano para participar en organizaciones ciudadanas. Según la exposición de motivos respectiva, ello buscaba:

...alcanzar también a los habitantes y residentes de esta ciudad, independientemente de su nacionalidad y de su carácter de ciudadanos. Esta ampliación de derechos se explica por la importancia de reconocer que las decisiones sobre la administración de la ciudad afectan a todos sus habitantes por igual y que por ello, deben tener derecho a participar.

En resumen, la ley y la Corte reconocen que los habitantes del Distrito Federal, incluyendo los extranjeros, tienen un interés legítimo en los asuntos de su comunidad más inmediata. La sentencia de la Corte confirma, además, la idea de que el concepto de lo público es más amplio que el de lo político, pero también claramente distinto de él, quedando el concepto de lo político circunscrito estrictamente a la intervención directa en procesos de toma de decisiones de autoridad.⁵⁷

Por lo que se refiere a los *observadores electorales internacionales*, que el COFIPE denomina “visitantes extranjeros” (artículo 82.2),⁵⁸ es obvio que en su calidad de extranjeros no pue-

⁵⁷ Conviene agregar que el proyecto original de sentencia de la Corte proponía declarar inconstitucional el artículo 77 de la LPCDF (véase nota anterior). Sin embargo, como solamente siete ministros votaron por declarar dicha inconstitucionalidad, y no el mínimo de ocho que prescribe la Constitución, tuvo que desestimarse la acción respecto de este precepto. Lo anterior indica que estas formas de participación ciudadana se mueven en un terreno constitucional menos firme de lo que parece.

⁵⁸ Solamente los ciudadanos mexicanos pueden ser “observadores” (artículo 5.3). Los observadores mexicanos no tienen prohibición de recibir apoyos del extranjero (sobre todo de organismos internacionales encargados de la promo-

den tener ninguna intervención formal en los procesos políticos internos del país. Sin embargo, dado que su presencia y su opinión sobre dichos procesos tienen cada vez mayor peso e influencia, desde hace tiempo resultaba necesario encauzar jurídicamente una actividad que se daba ya en los hechos. La reforma electoral de 1994 permitió que los “visitantes extranjeros” acudan a conocer el desarrollo de los procesos electorales federales en cualquiera de sus etapas. Corresponde al Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) la facultad de invitar y de acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informarse a dichos visitantes.

La ciudadanía mexicana es *única* y confiere el derecho a participar en asuntos políticos en todo el país y en todos los niveles de gobierno.⁵⁹ En consecuencia, las entidades federativas no pueden restringir el derecho general de todo ciudadano mexicano de participar en asuntos políticos en su territorio, aun si éstos se refieren a cuestiones que pudieran considerarse como esencialmente internas de la entidad. Por ello, resulta constitucionalmente cuestionable el artículo 4 bis de la Constitución del Estado de Hidalgo en cuanto dispone respecto del derecho de petición y en imitación extralógica de la Constitución federal: “En materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos hidalguenses”. También es problemático el artículo 15 de la Constitución de Sonora, en cuanto prescribe que los mexicanos no sonorenses *no* “podrán inmiscuirse en los asuntos políticos que se refieran al estado y los municipios mientras no adquieran la calidad de sonorenses”. Una interpretación literal de la disposición anterior impediría que un ciudadano mexicano no sonorense (calidad que se adquiere por residencia efectiva de dos años

ción de la democracia electoral), pero por lo mismo se les impone la obligación de declarar ante el IFE y previamente a la jornada electoral, el origen, monto y aplicación del financiamiento que hayan obtenido (artículo 5.4).

⁵⁹ El mismo principio es aplicable a los partidos políticos con registro nacional, que por disposición expresa de la Constitución (artículo 41), tienen derecho de participar en las elecciones estatales y municipales.

en esa entidad) pudiera participar, por ejemplo, en una campaña electoral local apoyando a los candidatos de su partido político de preferencia.

Sin embargo, los estados sí pueden complementar la reglamentación de la ciudadanía mexicana estableciendo una “ciudadanía local” que tiene efectos, principalmente, en relación con los requisitos para votar y ser votado en las elecciones estatales y municipales, incluyendo los procesos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Por lo que se refiere al derecho de asociación política, aunque en teoría es posible su ejercicio por parte de ciudadanos mexicanos que no lo sean de la entidad federativa respectiva, en la realidad resulta razonable exigir, como lo hacen de manera explícita o implícita las leyes electorales locales, requisitos de residencia o registro electoral local a quienes deseen conformar una agrupación o un partido políticos estatales. No obstante, como ya se dijo, el derecho general de participación en asuntos políticos, así como las modalidades políticas de las garantías individuales, tal como las libertades de reunión, de expresión y el derecho de petición, además de la observación electoral, son derechos que pueden ejercer los ciudadanos mexicanos en las entidades federativas sin necesidad de poseer la ciudadanía local.

Para la obtención de la ciudadanía local, cuando está prevista, se requiere, además de la nacionalidad y la ciudadanía mexicanas, ser originario de la entidad federativa o descendiente de padre o madre originarios de la misma, o haber adquirido previamente dicha calidad por algún otro medio, tal como la vecindad o una residencia no menor a un periodo determinado que varía entre entre seis meses y cinco años en los distintos ordenamientos locales. Los estados de Quintana Roo y Veracruz prevén un cierto grado de desacoplamiento entre la calidad de habitante o vecino del Estado y el ejercicio de la ciudadanía. Así, aunque los ciudadanos mexicanos no originarios de Quintana Roo requieren domicilio y residencia efectiva de dos años en la entidad para adquirir la calidad de quintanarroenses (artículo 37, fracción III),

bastan seis meses de haber residido ahí para que puedan ejercer los derechos al voto activo y de asociación política (artículo 40). En el estado de Veracruz, la calidad de veracruzano sólo se puede adquirir por nacimiento o filiación (artículo 11), lo cual tiene trascendencia para efectos del derecho a ocupar ciertos cargos públicos, como los de diputado o gobernador. Sin embargo, los ciudadanos mexicanos que sean vecinos con residencia mínima de un año, pueden adquirir la calidad de ciudadanos veracruzanos (aunque no sean veracruzanos; artículos 12 y 14).

Los derechos políticos se *suspenden*, en lo individual, en los supuestos que establece el artículo 38 constitucional:⁶⁰

Por incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones del ciudadano que estipula el artículo 36.

Por estar sujeto a proceso penal, desde la fecha del auto de formal prisión, y durante la extinción de la pena.⁶¹

Por vagancia y ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos de las leyes.⁶²

⁶⁰ Las Constituciones de los estados prevén supuestos iguales o muy similares tanto para la suspensión como la pérdida de los derechos políticos locales. En algunos casos, remiten directamente a las disposiciones correspondientes de la Constitución federal.

⁶¹ Según criterio del TEPJF, esta hipótesis opera *ipso facto* para la autoridad electoral, sin necesidad de declaración previa de diversa autoridad. Sala Superior, tesis S3EL 003/99, en TEPJF (2003b, 382 y 383). Conviene destacar que esta disposición parece entrar en conflicto con el principio de inocencia (el cual no es reconocido todavía de manera explícita por nuestro ordenamiento constitucional), pues se priva del ejercicio de los derechos políticos al inculpado sin que todavía se haya demostrado su responsabilidad y se le haya aplicado la sanción correspondiente. En todo caso, esta privación podría justificarse respecto de los inculpados que se encuentran en prisión (lo que les impide ejercer con suficiente libertad sus derechos políticos), pero no de quienes gozan de libertad bajo caución.

⁶² La vagancia y la malvivencia han desaparecido como delitos del Código Penal Federal (anteriores artículos 255 y 256). La ebriedad consuetudinaria constituye una causa de incapacidad, de acuerdo con la fracción II del artículo 450 del Código Civil Federal, pero que debe declararse judicialmente.

Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicta la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena tal suspensión.

El mismo artículo dispone en su parte final que “la ley fijará... los demás (casos) en que se suspenden los derechos de ciudadanía y la manera de hacer la rehabilitación”. Si bien no hay más supuestos expresamente previstos de suspensión de los derechos políticos, debemos considerar que son relevantes para estos propósitos las reglas establecidas por las leyes civiles en relación con la capacidad jurídica general de las personas físicas. La incapacidad en los términos del derecho civil, declarada judicialmente, suspende los derechos políticos, ya que el ejercicio de éstos es personal, es decir, no puede realizarse mediante representante.

En cambio, no resulta posible la suspensión general de los derechos políticos, en todo o parte del territorio nacional, en cuanto, por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, los derechos políticos no se consideran garantías individuales, y el artículo 29 constitucional sólo se refiere a la suspensión de estas últimas en casos de emergencia. Sin embargo, aun si esta interpretación cambiara, nuestro país ha asumido la obligación internacional, establecida en el PIDCP y la CADH, de no suspender ciertos derechos, que incluyen a los derechos políticos, así como tampoco los medios necesarios para protegerlos.⁶³

Los derechos políticos se pierden, en primer lugar, al perderse la nacionalidad mexicana por naturalización, lo que determina también la pérdida de la ciudadanía (artículo 37, apartado *B*). Sin embargo, la ciudadanía puede perderse, junto con los derechos políticos y con independencia de la pérdida de la nacionalidad, en los supuestos que señala el apartado *C* del mismo artículo. Dichos supuestos se refieren, genéricamente hablando, a la aceptación, sin permiso del Congreso de la Unión, de títulos, distin-

⁶³ Veáse, por ejemplo, el artículo 27.2 de la CADH.

ciones y funciones conferidas por países extranjeros, con excepción de los títulos científicos, literarios o humanitarios. La ayuda a personas o gobiernos extranjeros respecto de reclamaciones diplomáticas o ante tribunales internacionales en contra de la nación, es también causa de pérdida de la ciudadanía. Las Constituciones de los estados reglamentan también, con algunas variantes, la suspensión y la pérdida de los derechos derivados de la ciudadanía local.

II. DERECHO AL VOTO O SUFRAGIO

1. *Voto o sufragio activo*

El derecho de voto o sufragio activo es el derecho de participación política por excelencia y consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad en favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo, es decir, le permite actuar como miembro del órgano encargado de la designación.

Dada la naturaleza del sistema representativo, excepcionalmente puede el voto funcionar también en forma *negativa*, a través de la *revocación de mandato*, esto es, la facultad que se otorga a los ciudadanos de privar de un cargo de elección popular a su titular. En México, solamente los estados de Chihuahua y Zacatecas prevén en sus Constituciones el ejercicio de este derecho a través del voto popular directo.⁶⁴ De acuerdo con el artículo 27

⁶⁴ También las Constituciones de Sinaloa y Yucatán establecen una “revocación de mandato”. Sin embargo, en el primer caso (Sinaloa) se trata de una especie de recurso de reconsideración que permite a la mayoría absoluta de los ciudadanos de un pueblo o región recusar el nombramiento de autoridades hecho por el Ejecutivo, el Supremo Tribunal de Justicia o los ayuntamientos. Si el superior de quien haya hecho el nombramiento no acepta la reconsideración, corresponde al Congreso resolver “en justicia” (artículo 150). En el segundo (Yucatán), es facultad del Congreso (artículo 30, fracción XLI) “Revocar el mandato conferido al gobernador, a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y a los diputados en lo particular; esta facultad será enteramente libre a juicio del Congreso y a mayoría de votos, excepto cuando se trate del Goberna-

de la Constitución de Chihuahua, es revocable el mandato del gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La solicitud respectiva debe ser suscrita por al menos 10% de los ciudadanos del Estado, el distrito o el municipio, una vez transcurrida una tercera parte del periodo para el cual haya sido electo el funcionario. La fracción I del artículo 14 de la Constitución de Zacatecas indica que es derecho de los ciudadanos zacatecanos participar en los procesos de revocación de mandato a que se convoque en los términos de la Constitución y sus leyes reglamentarias. Sin embargo, ni la una ni las otras contienen hasta ahora disposiciones que permitan aplicar esa figura participativa.

De acuerdo con el artículo 4.2 del COFIPE, el voto es *universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible*.

Universalidad del voto significa que en principio tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos mexicanos que no tengan suspendidos sus derechos políticos, sin restricciones de sexo, raza, nivel de educación o riqueza. En algunos casos, este principio tiende a predominar por encima de la vinculación territorial del voto. Así, la legislación electoral prevé la posibilidad de votar en alguna de las elecciones, por ejemplo la presidencial, cuando el elector se encuentra transitoriamente fuera de la sección, el distrito o la circunscripción electoral que habitualmente le corresponden. Más recientemente, la universalidad del voto alcanza incluso a los nacionales que se encuentran fuera del país.

Libertad del voto significa que el ciudadano pueda decidir en conciencia la emisión del voto y, sobre todo, ejercerlo

dor y los diputados, en cuyos casos será necesario la determinación del 65% de los electores, comunicada al Congreso y aprobada por el voto unánime de la Legislatura cuando se trate del Gobernador, y de dos terceras partes para el caso de los diputados". Fácilmente puede observarse que ninguno de ambos procedimientos es práctico.

el día de la jornada electoral sin estar sometido a ninguna clase de presión o coacción.

El *secreto del voto*, es decir, la emisión del mismo en condiciones tales que ningún otro ciudadano pueda identificar su sentido, es una condición de su libertad. La legislación electoral y las leyes penales establecen una serie de salvaguardas tendientes a proteger la libertad y el secreto del voto, como las facultades de los presidentes de casilla para mantener el orden y la normalidad de la votación.

Voto directo quiere decir que los candidatos reciben los votos de los ciudadanos sin intermediación de ningún órgano o cuerpo de electores, como fue habitual durante el siglo XIX.

Voto personal e intransferible significa que sólo la persona que es titular de tal derecho puede ejercerlo. No se permite la emisión del voto por medio distinto a la emisión personal, aunque excepcionalmente sí por correo.

Una característica fundamental del sufragio activo, que no se menciona expresamente en el COFIPE, pero que permea a todo el sistema electoral, puesto que pertenece a la esencia misma de los derechos políticos, es la *igualdad del voto*. Esta igualdad tiene un doble significado: por un lado, que los individuos tienen un número igual de votos; por el otro, que el valor y el peso de cada voto es aproximadamente el mismo, esto es, cuando existe una proporción similar entre el número de votantes y el número de representantes electos.

Una excepción a este principio de igualdad consiste en establecer un porcentaje mínimo de votación para elegir un representante, ya que los votos en favor de un partido por debajo de ese porcentaje se pierden y no son contados para efectos de la elección. La justificación de esta excepción es que de este modo se contribuye a evitar que se atomice excesivamente la representación nacional y se promueve la formación de partidos con un ni-

vel significativo de apoyo social. Dicho porcentaje es aplicable sólo para efectos de tener acceso a la representación proporcional, pues los diputados electos por mayoría lo son con independencia de que sus partidos alcancen el 2.5% de la votación nacional emitida.⁶⁵

El problema más importante en relación con la igualdad del voto es el de la *distritación*, es decir, la necesidad de contar con circunscripciones electorales con un número similar de ciudadanos en relación con el número de representantes a elegir, y, además, con una composición socioeconómica relativamente uniforme. La creación y manipulación de circunscripciones electorales con número variable de electores y composición socioeconómica diversa (por ejemplo, rural y urbana), orientada a anular entre sí o deformar el voto de ciertos grupos,⁶⁶ es lo que se conoce como *gerrymandering* en los Estados Unidos, y es una práctica combatida por los tribunales de ese país desde la década de los sesenta.⁶⁷

Nuestra Constitución establece, en su artículo 53, que “la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales federales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados”, teniendo en cuenta el último

⁶⁵ Los umbrales de votación mínima para tener derecho a la representación proporcional en los congresos estatales van de 1.5 a 4%. En años recientes algunos estados han elevado dichos porcentajes y la Suprema Corte de Justicia ha aceptado la constitucionalidad de dicho incremento.

⁶⁶ Sobre este tema véanse los estudios y las propuestas de Martell Espinosa (1994) e Islas Colín (1994).

⁶⁷ Mientras tanto se ha recurrido a una práctica compensatoria en favor de las minorías raciales, conocida como *safe districting*, es decir, la creación de distritos en que los electores comparten una característica o interés políticamente significativos y que tienen una posibilidad razonable de elegir un candidato que también los comparta. Howard y Howard (1983, p. 1617) consideran que si bien esta práctica puede contribuir a la realización del valor constitucional de la igualdad racial, también puede entrar en conflicto con la norma constitucional relativa a la igualdad política, que definen como “el derecho del votante a limitar la medida en que el gobierno puede intencionalmente favorecer o desfavorecer un grupo de votantes o un interés específicos en el proceso electoral”.

censo general de población y sin que ningún estado tenga menos de dos diputados de mayoría, es decir, que puede haber excepcionalmente distritos con una población menor al promedio. De acuerdo con los resultados preliminares del censo general de población de 2000, que arrojó una población total de 97.5 millones de habitantes, cada uno de los 300 distritos uninominales tendrá, para las elecciones federales de 2006 (y 2009) un promedio de 325 mil habitantes. Conforme a estos mismos datos, sólo los estados de Baja California Sur y Colima no tienen suficientes habitantes para alcanzar dos distritos uninominales: 424 mil y 543 mil, respectivamente.⁶⁸ Sin embargo, también puede ocurrir que los distritos tengan una población superior al promedio, pues tienen que respetar las fronteras municipales y estatales.

La división del territorio nacional en 300 distritos uninominales, así como en cinco circunscripciones plurinominales (junto con la determinación del número de diputados que serán electos en cada una de ellas), es realizada por el Consejo General del IFE sobre la base de los estudios y proyectos que haga la Junta General Ejecutiva del propio Instituto (artículo 82.1, incisos *j* y *l*, COFIPE).⁶⁹

La igualdad del voto se rompe en la elección del Senado, ya que cada entidad federativa posee igual número de senadores, independientemente de su población. Esta excepción se justificó en su momento por el sistema federal, como forma de dar a las entidades federativas con menor población un mayor peso en las decisiones de alcance nacional. Sin embargo, desde que los senadores dejaron de ser formalmente representantes de las entidades federativas, y más ahora que también existe en el Sena-

⁶⁸ En la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2003-2006), electa todavía con la distritación de 2000 por acuerdo del IFE, cinco estados cuentan con sólo dos diputados de mayoría relativa: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima y Quintana Roo.

⁶⁹ En el caso de las circunscripciones plurinominales, la determinación se hace para cada elección.

do la representación proporcional, tal justificación se debilita notablemente, aunque no se invalida del todo.

Por lo que se refiere a los criterios que rigen la distritación electoral en los estados, la Constitución federal no contiene ninguna norma específica al respecto, pero dispone que el número de representantes de la legislatura será proporcional al de habitantes y señala un número mínimo de diputados según la población del estado respectivo (artículo 116, fracción II): al menos siete diputados si la población es menor a 400 mil habitantes; no menos de nueve si la población se encuentra entre 400 y 800 mil habitantes; y cuando menos once si la población rebasa este último número. En varias ejecutorias, la Suprema Corte ha interpretado este precepto en el sentido de que la distritación electoral en los estados debe seguir solamente un criterio poblacional (proporcional al número de habitantes, no al de electores) y no geográfico (como el que sí prevé el artículo 53 constitucional arriba citado), lo cual significa que será inconstitucional aquella disposición local que establezca una correlación fija entre los municipios y los distritos electorales. Así, por ejemplo, la Corte invalidó una disposición de la Constitución de Campeche según la cual ninguno de los municipios debía quedar sin representación ante el Congreso por no contar, cuando menos, con un diputado de mayoría relativa.⁷⁰ Por las mismas razones invalidó una disposición constitucional del Estado de Aguascalientes que asignaba solamente al municipio de Aguascalientes 13 de los 23 municipios de mayoría relativa.⁷¹ Pero en la medida en que la

⁷⁰ Acción de inconstitucionalidad 35/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, t. XV, febrero de 2002, pp. 555 y ss. Resulta interesante hacer notar que la Sala Superior del TEPJF consideró que dicha disposición no respondía a un criterio geográfico y que por ello no era contraria a la Constitución. El Pleno de la Suprema Corte razonó que no era posible seguir la interpretación de la Sala Superior porque la intención del legislador constitucional local era claramente que los municipios contaran con al menos un distrito de mayoría, con independencia de su población.

⁷¹ Véase la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 37/2001 y sus acumuladas 38/2001, 39/2001 y 40/2001. *Semanario Judicial de la Federación*

distritación local se ajuste al criterio poblacional básico señalado, las disposiciones constitucionales y legales locales pueden establecer lineamientos adicionales, como los de densidad de población, condiciones geográficas y circunstancias socioeconómicas prevalecientes en la entidad.⁷²

El artículo 6.1 del COFIPE señala como requisitos para poder votar, además de los que exige el artículo 34 constitucional, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar. Según el mismo artículo, el voto debe ejercerse en la sección electoral que corresponda al domicilio del votante, salvo casos de excepción señalados en el Código. Así, por ejemplo, los electores en tránsito que se encuentran fuera de su distrito, de su entidad federativa y de su circunscripción plurinominal, pueden sufragar, de todos modos, por presidente de la República y senadores de representación proporcional (artículo 223.2 d COFIPE).

En relación con el ejercicio del voto dentro del territorio nacional, desde hace años se ha planteado y discutido si por excepción

y su Gaceta, 9a. época, tomo XV, mayo de 2002, pp. 454 y ss. Como resultado de la declaración de inconstitucionalidad de la Corte y de que no se ha reformado posteriormente la disposición impugnada, el texto vigente del artículo 17 de la Constitución de Aguascalientes (2003) sigue siendo problemático y contradictorio. En efecto, de acuerdo con el texto anterior a la reforma de 2001, corresponden al municipio de Aguascalientes ocho distritos uninominales y uno a cada uno de los municipios restantes. El nuevo texto del segundo párrafo, producto de esa misma reforma y no afectado por la declaración de inconstitucionalidad, señala lo siguiente: “El Instituto Estatal Electoral fijará el ámbito territorial de los distritos electorales uninominales *basado en un criterio poblacional*. Se tomarán en cuenta los principios de contigüidad de fronteras, conectividad, compactidad y respeto a la división seccional; se propiciará la unidad geográfica de los distritos electorales. El número de habitantes que contendrá cada distrito no podrá diferir en veinte por ciento, más o menos, del cociente resultante. La revisión o adecuación se realizará después de cada Censo General de Población” (énfasis añadido).

Véase también la acción de inconstitucionalidad 18/2002 y su acumulada 19/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo XVII, marzo de 2003, pp. 1179 y ss.

⁷² Así el artículo 53 de la Constitución de Quintana Roo. Véase también el artículo 25 de la Constitución de Querétaro, el cual contiene criterios similares.

ción, y bajo qué modalidades, pueden ejercer su voto los mexicanos que se encuentran o residen en el extranjero. Y de manera más general, se discute también hasta qué punto es permisible y legítimo que realicen fuera del país actividades que repercuten en las relaciones políticas internas y de qué forma pueden reglamentarse dichas repercusiones. Está claro que, en su calidad de ciudadanos, conservan todas las prerrogativas y los derechos inherentes a tal condición, pero hasta la reforma legal de junio de 2005, su ejercicio gozaba de la protección plena de las leyes sólo en territorio nacional.

En su texto original, la fracción III del artículo 36 constitucional establecía la obligación del ciudadano mexicano de “votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”. La reforma constitucional de agosto de 1996 suprimió el término “en el distrito electoral que le corresponda” y lo sustituyó por la expresión “en los términos de la ley”. De este modo se eliminó lo que se consideraba un obstáculo para que los ciudadanos mexicanos que se encuentren en el extranjero ejercieran su derecho de voto en las elecciones nacionales, pero dejando al legislador ordinario la decisión de si y cómo configurar de modo concreto esa posibilidad. Las reformas al COFIPE de noviembre del mismo año dispusieron (artículo octavo transitorio, párrafo tercero) que el Consejo General del IFE creara una comisión para el estudio de las modalidades de participación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales. La comisión citada entregó su informe final en noviembre de 1998. En dicho informe estudiaba tanto el universo de votantes que podrían participar en las elecciones desde el extranjero como las modalidades de registro y emisión del voto que podrían utilizarse para tal fin a partir de las elecciones de 2000.⁷³ Sin embargo, los partidos políticos nacionales enfrentaron grandes dificultades para lograr un consenso en el tema. Entre 1998 y 2003 se presentaron numerosas iniciativas ante el

⁷³ Véase IFE (1998).

Congreso de la Unión,⁷⁴ pero fue apenas hasta 2005 que se publicó la reforma al COFIPE que permite el voto en la elección presidencial de los mexicanos en el extranjero. Las razones de estas dificultades no son difíciles de entrever.

Si bien son numerosos los países que han establecido la posibilidad de que sus ciudadanos voten mientras se encuentran en territorio extranjero,⁷⁵ en el caso de México concurren circunstancias especiales, pues el número de sus ciudadanos que residen habitual o temporalmente fuera de sus fronteras alcanza varios millones, y casi todos se encuentran concentrados en los Estados Unidos.⁷⁶ Además de las dificultades logísticas y económicas de organizar un proceso electoral de tales dimensiones fuera de nuestras fronteras, los obstáculos y dilemas políticos no son menores. El mayor de ellos es, sin duda, el simple hecho de que millones de electores en el extranjero, muchos de los cuales poseen ya otra nacionalidad, tendrían un peso determinante en las elecciones nacionales.⁷⁷

No obstante que ya se ha expedido una primera reglamentación sobre este tema, resulta importante analizar primero las razones de principio, y no sólo de oportunidad política, que enmarcan la problemática *constitucional* del voto en el extranjero.

En primer término, no puede aceptarse el argumento de que como el sufragio es un derecho humano, por ello resulta prácticamente absoluto y que por lo mismo “no puede ser limitado por ninguna autoridad, con el pretexto de que el nacional y ciudadano mexicano se encuentre transitoriamente o resida fuera su domicilio originario, pues las prerrogativas son inalienables, y las

⁷⁴ La página web del IFE ([www.ife.org.mx](http://www ife org mx), visitada en febrero de 2006) consigna 13 iniciativas legislativas presentadas ante el Congreso de la Unión por diputados y senadores de varios partidos entre abril de 1998 y abril de 2003.

⁷⁵ Véase Nohlen y Grotz (2001) y Navarro Fierro (2001).

⁷⁶ La comisión de especialistas calculó que, para el año 2000, 9 millones de ciudadanos mexicanos en los Estados Unidos (correspondientes a casi el 15% del padrón electoral) podrían participar en las elecciones nacionales.

⁷⁷ Véase Carpizo y Valadés (2002), así como Valadés (2005).

autoridades mexicanas no pueden argumentar en contra la residencia del ciudadano mexicano”.⁷⁸

El derecho de participación política es, como hemos visto, un principio que admite grados de cumplimiento. El legislador mexicano no está *obligado* a conceder el voto a los ciudadanos mexicanos que se encuentran en el extranjero, sino que está *autorizado* a configurar legalmente este principio constitucional mediante su ponderación con otros principios como el de territorialidad, el de certeza y otros valores que resulten relevantes, incluyendo la soberanía.⁷⁹ No es suficiente que la Constitución haya suprimido obstáculos para su implementación para considerar que tal derecho ya existe en forma *definitiva*.⁸⁰

La razón determinante para conferir el derecho al voto debería ser el principio de sometimiento habitual a las decisiones del mismo poder en el que se quiere participar, pues a diferencia de los demás derechos humanos, la ciudadanía es un vínculo *recíproco* que se manifiesta generalmente en un catálogo de deberes u obligaciones del ciudadano, y no sólo un lazo unilateral con el

⁷⁸ González Oropeza (2004, p. 44).

⁷⁹ Por eso tampoco es correcto el argumento de que como se trata de un derecho reconocido por los pactos internacionales suscritos por México y como la Suprema Corte ha sostenido el criterio de que los convenios internacionales son superiores en jerarquía normativa a las leyes internas, “contra él no puede haber ley que lo limite o restrinja” (González Oropeza, 2004, p. 44). Hay que tomar en cuenta que la CADH autoriza expresamente la reglamentación y limitación del voto por motivos de “residencia”, como lo señalamos más arriba.

⁸⁰ Así González Oropeza (2004, p. 46), quien sostiene que “la negativa a implementarlo [el voto en el extranjero]... constituye una denegación del derecho al sufragio que establece la Constitución y, de hecho, constituye la violación a la ley, pues en los hechos se les despoja de su nacionalidad y ciudadanía plena a los mexicanos en el extranjero”. Sin embargo, tomando en cuenta la distinción que proponemos entre argumentos propiamente constitucionales y argumentos de conveniencia política, pensamos que ello no es así y que como hemos apuntado también en el texto, no le corresponde únicamente a la autoridad administrativa implementar dicho derecho. El legislador es el único autorizado a definir, en primer término, las modalidades del ejercicio del voto en el extranjero (“reserva de ley”).

Estado.⁸¹ Por tanto, no basta con señalar, como *fundamento suficiente* de un derecho al sufragio en el exterior, que los ciudadanos mexicanos residentes fuera de nuestras fronteras siguen siendo afectados por los actos del poder público en sus posesiones o sus familias ubicadas en territorio nacional, o que con su trabajo en el extranjero contribuyen al desarrollo de la nación. Dicho en otras palabras: la democracia en un país no requiere, por *imperativo constitucional*, el otorgamiento del voto a sus ciudadanos que se encuentren residiendo en el extranjero.⁸² Aunque tal concesión sí significa el intento legítimo, oportuno y deseable, de un Estado por mantener y reforzar los vínculos que mantiene con todos sus ciudadanos, así como el reconocimiento de sus contribuciones al país, no puede ser entendida como otorgamiento de un derecho fundamental que es exigible *ex ante* y en forma absoluta.⁸³

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio de 2005, se modificó el COFIPE con el objeto de permitir el voto de los mexicanos en el extranjero y de instrumentar las modalidades correspondientes. De acuerdo con dichas modificaciones, los ciudadanos que residan en el extranjero pueden ejercer su derecho al voto exclusivamente para la elección

⁸¹ Véanse los artículos 32 y 36 de la Constitución federal (hay disposiciones similares en los estados), aunque las obligaciones ahí señaladas están directamente vinculadas a la residencia en territorio nacional.

⁸² En el mismo sentido Boero (2002, pp. 24 y 25).

⁸³ Sobre la posibilidad de que sean las entidades federativas las que hagan realidad la posibilidad del voto en el extranjero (*cfr.* González Oropeza, 2004, pp. 48 y ss.), valen los mismos argumentos expuestos en el texto principal *supra*. Resulta interesante tomar en cuenta, sin embargo, que como un paso hacia el reconocimiento de los vínculos políticos con los emigrantes mexicanos a los Estados Unidos, la Constitución del Estado de Zacatecas permite el ejercicio de los derechos ciudadanos a los zacatecanos que tengan residencia binacional y simultánea en el extranjero y en territorio del estado, si acreditan que seis meses antes de la elecciones poseen domicilio propio, no convencional, en dicho territorio, registro federal de contribuyentes (RFC), clave única del Registro de Población (CURP) y credencial para votar con fotografía (artículo 12, fracción II).

de presidente de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 273.1, COFIPE). Para tales efectos, además de los requisitos que señalan el artículo 34 constitucional y el artículo 6.1 del COFIPE —estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía expedida por el IFE—, dichos ciudadanos deberán solicitar su inscripción en el listado nominal de electores en el extranjero y manifestar el domicilio en el extranjero al que se hará llegar la boleta electoral (artículo 274, COFIPE). El voto se ejerce por correo certificado y deberá recibirse en el IFE hasta 24 horas antes del inicio de la jornada electoral (artículos 285 y siguientes, COFIPE). El artículo 296.1 del COFIPE prohíbe a los partidos políticos nacionales y sus candidatos realizar campaña electoral en el extranjero, lo mismo que los actos de propaganda electoral a que se refiere el artículo 182 del mismo Código.

Como puede advertirse, de las modalidades posibles para permitir el voto en el extranjero, el legislador escogió una opción básica que trata de minimizar, por tratarse de una decisión delicada y de una experiencia inicial, muchos de los problemas que hubiera planteado una reglamentación más ambiciosa. Sin embargo, en el marco del análisis de los principios constitucionales del sufragio, se trata de una solución compatible con el margen de decisión que le corresponde. Conviene recalcar, además, que se inserta claramente en la apertura progresiva y paulatina del régimen político-electoral de las dos últimas décadas. El tiempo y la experiencia permitirán, en su caso, ampliar y perfeccionar la reglamentación actual.⁸⁴

⁸⁴ Aunque el IFE realizó intensas campañas en los medios de comunicación y distribuyó varios millones de solicitudes, hasta el cierre del plazo para su recepción se habían recibido apenas unas 57 mil solicitudes, provenientes de 86 países (comunicado de prensa número 24, del 16 de febrero de 2006, consultable en www.ife.org.mx).

2. *Voto o sufragio pasivo*

El voto o sufragio pasivo es la capacidad de ser elegido para un cargo de elección popular, de acuerdo con los requisitos que fijen la Constitución y las leyes electorales. La fracción II del artículo 35 de la Constitución federal dispone, como prerrogativa del ciudadano, la de poder “ser votado para todo los cargos de elección popular... teniendo las calidades que establezca la ley”.

Los requisitos para ser elegible son normalmente mayores que para el ejercicio del voto, pues se trata de asegurar mayor experiencia y mayor arraigo del candidato en el país, en la entidad federativa o en el municipio de que se trate, así como impedir incompatibilidades entre diversas funciones y el uso de los cargos públicos como ventaja indebida en la campaña electoral.

Otros requisitos generales que no se encuentran en la Constitución y que están definidos en la ley electoral, son los siguientes:

Estar registrado en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.⁸⁵

No estar en los supuestos de incompatibilidad del artículo 7o. del COFIPE, que se refieren al desempeño de cargos dentro de los órganos electorales, o a las funciones de presidente municipal o delegado político en el Distrito Federal.

Ser registrado como candidato ante la autoridad electoral y manifestar aceptación de la candidatura (artículo 178.2, COFIPE); sólo los partidos políticos nacionales tienen derecho a solicitar el registro (artículo 175.1, COFIPE).

En relación con el sufragio pasivo también se plantea la cuestión de la *igualdad* entre los ciudadanos. En efecto, siempre es posible preguntarse si los requisitos para ocupar un cargo de

⁸⁵ Este requisito se encuentra justificado constitucionalmente por la obligación que tienen los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos a que se refiere la fracción I del artículo 36.

elección popular no excluyen injustificadamente a un grupo importante de ciudadanos mexicanos. Así, hasta 1994, el artículo 82 constitucional disponía, en su fracción I, que para ser presidente de la República se requería ser “ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padres mexicanos por nacimiento”. La opinión, que no era unánime, en el sentido de que resultaba excesivo exigir que *ambos* padres del candidato fueran mexicanos *por nacimiento* condujo, en el año citado, a una reforma por la cual ahora sólo se requiere que el candidato sea ciudadano mexicano por nacimiento e “hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”.

En el mismo orden de ideas podría cuestionarse si se justifica plenamente que los candidatos a diputados o senadores tengan que ser ciudadanos mexicanos *por nacimiento*. En contra de este requisito puede argumentarse que, al excluirlos, de algún modo se convierte en ciudadanos de segunda a los mexicanos por naturalización, cuando por el hecho mismo de haber adquirido la nacionalidad mexicana demuestran su voluntad de compartir el destino de nuestra comunidad política. Al mismo tiempo, tampoco puede negarse que en la mayoría, si no es que en todos los ordenamientos jurídicos contemporáneos, se hace una distinción entre la nacionalidad por nacimiento y la nacionalidad por naturalización, con consecuencias de diverso grado. La cuestión que se plantea, por tanto, no es si debe haber o no tal distinción, sino más bien qué tanto puede o debe atenuarse.⁸⁶

Se trata, sin duda, de un asunto delicado que no puede resolverse con argumentos puramente racionales, pues en el debate influyen también las experiencias históricas y la psicología colectiva. Ello es lo que justifica, por ejemplo, la prohibición a los

⁸⁶ La Constitución federal de los Estados Unidos, país de inmigrantes por excelencia, exige la nacionalidad por nacimiento para poder ser presidente de la República, así como una residencia mínima de catorce años en el país (artículo II, sección quinta).

ministros de culto religioso de participar en asuntos políticos.⁸⁷ Sin embargo, estas experiencias y actitudes deben ser motivo de revisión y reflexión permanentes, pues de otro modo no podría haber progreso en el desarrollo de las instituciones. Las reglas de la vida constitucional no pueden considerarse fijadas de una vez para siempre.

En este sentido, las Constituciones de los estados ofrecen variadas soluciones en relación con los requisitos para ocupar los cargos de diputado estatal o de integrante de un ayuntamiento, ya que el párrafo final de la fracción I del artículo 116 de la Constitución federal dispone que sólo podrá ser gobernador constitucional un ciudadano mexicano por nacimiento, pero no hace referencia a los demás cargos de elección popular locales. De acuerdo con una revisión e interpretación de sus textos constitucionales, 17 estados no exigen la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser diputado local,⁸⁸ y al menos quince tampoco la requieren para ocupar un cargo en los ayuntamientos.⁸⁹

Además de la igualdad formal, en años recientes se ha planteado también la cuestión de la *igualdad real* de oportunidades en el acceso a los cargos de elección popular. En relación con ello se han debatido las llamadas “cuotas”, es decir, la reserva de un número mínimo de candidaturas (o de cargos) a un grupo social discriminado o en posición de desventaja. El objetivo de es-

⁸⁷ De acuerdo con una encuesta nacional representativa, levantada a principios de 2003, el 62.7% de los encuestados se manifestó en desacuerdo, o muy en desacuerdo, con que los sacerdotes “hablen de política en la misa”. Concha *et al.* (2004, Anexo III, tabla 11).

⁸⁸ Los que sí la exigen son Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

⁸⁹ Los estados que sí lo requieren son mismos señalados en la nota anterior, con la excepción de Chihuahua, Jalisco, Querétaro, Tlaxcala y Veracruz. Parece extraño que algunos estados, como el Estado de México y Quintana Roo, exijan la nacionalidad mexicana por nacimiento para los integrantes de los ayuntamientos, pero no para los diputados locales.

tas cuotas es contribuir a compensar y revertir esa situación de desventaja o discriminación.

El principal grupo cuyo nivel de presencia en cargos públicos y de elección popular no corresponde a su participación e importancia sociales es el de las mujeres.⁹⁰ De ahí que en los últimos años se hayan iniciado diversos intentos para promover una mayor presencia de las mujeres en la vida política. Así, por ejemplo, el artículo vigésimo segundo transitorio de las reformas de noviembre de 1996 al COFIPE impusieron a los partidos políticos nacionales la obligación de considerar en sus estatutos que las candidaturas para el Congreso no excedieran del 70% “para un mismo género”, así como de promover la participación política de las mujeres.

La reforma al COFIPE que fue publicada el 24 de junio de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* da un paso más, al disponer que las solicitudes de registro tanto de candidaturas de diputados como de senadores “en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios del mismo género” (artículo 175-A, COFIPE). Quedan exceptuadas las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo (artículo 175-C.3, COFIPE). En el caso de la representación proporcional, las listas se integran por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los primeros tres segmentos “habrá una candidatura de género distinto” (artículo 175-B COFIPE). La no observancia de estos requisitos tiene por sanción última el no registro de las candidaturas respectivas.

Las Constituciones y leyes de varios estados han seguido también este ejemplo, e incluso van más allá de él. Así, por ejemplo, según reforma de 2004, el artículo 150-A, segundo y tercer pá-

⁹⁰ Lo mismo puede decirse de muchos otros grupos, como el de los indígenas, los ancianos, los campesinos, los obreros, e incluso los jóvenes. La Constitución del Estado de Chiapas impone a los partidos políticos (artículo 19) la obligación de registrar no menos del 20% de las candidaturas con jóvenes menores de 25 años.

rrafos de la Constitución del Estado de Sonora dispone lo siguiente:

En los procesos electorales distritales y municipales que se rigen por el principio de mayoría relativa, los partidos políticos promoverán, en términos de equidad, que se postule una proporción paritaria de candidatos de ambos géneros, lo que será aplicable para candidatos propietarios y suplentes. Se exceptúa de lo anterior el caso de que las candidaturas de mayoría relativa sean resultado de un proceso de elección interna de democracia directa.

Las listas de representación proporcional a cargos de elección popular a nivel estatal y municipal de propietarios y suplentes, se conformarán y asignarán en fórmulas y planillas, bajo el principio de alternancia de ambos géneros, hasta agotar el derecho de cada partido político.⁹¹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha tenido una primera oportunidad de pronunciarse, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, sobre la licitud constitucional de una cuota de género en el registro de candidaturas.⁹² En relación con una reforma de 2001 a la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Coahuila, la cual dispuso, entre otros cambios, que el registro de candidatos a diputados e integrantes de los ayuntamientos por mayoría relativa no excediera 70% de un mismo género, la Corte sostuvo que no violaba la garantía de igualdad del artículo 4o. constitucional, ya que no era un sistema obligatorio (había varias opciones de registro) ni impedía que hombres y mujeres participaran en la contienda electo-

⁹¹ Además de las disposiciones anteriores, el párrafo final del artículo 22 de la misma Constitución señala: “En la integración de los organismos electorales habrá paridad de género y se observará, en su conformación, el principio de alternancia de género. Asimismo, en la integración del Tribunal Estatal Electoral y de Transparencia Informativa será obligatorio conformarlo por ambos géneros”.

⁹² Acción de inconstitucionalidad 2/2002. Véase la ejecutoria en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo XV, marzo de 2002, pp. 914 y ss.

ral en igualdad de circunstancias.⁹³ No obstante lo anterior y como lo hicieran notar en su voto particular dos ministros, la inobservancia del requisito sí podía tener consecuencias jurídicas, pues el Instituto Electoral del Estado estaba autorizado para asignar la primera diputación de representación proporcional al género subrepresentado, a partir de la lista de preferencias o fórmula de asignación, lo que significa, en concreto, la posibilidad de privar a otro candidato de la posibilidad de ser elegido. En este sentido, resulta menos cuestionable el sistema escogido por el COFIPE y otras legislaciones estatales de impedir ya el registro de las candidaturas que no cumplan con las disposiciones respectivas.

El *monopolio del registro de candidatos por los partidos políticos*, que constituye una restricción constitucional mediata del derecho de ser votado, amerita también un comentario particular. Al resolver sobre la negativa de la autoridad electoral del Estado de Michoacán a registrar una candidatura independiente, la Sala Superior del TEPJF examinó cuidadosamente la regulación constitucional del derecho a ser votado.⁹⁴ La Sala Superior llegó a la conclusión de que la Constitución no consagra ni un derecho absoluto a ser votado ni tampoco un derecho a ser registrado como candidato independiente. Por lo que se refiere a la postulación de candidatos por los partidos políticos, el TEPJF determinó que solamente en la postulación de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional existen disposiciones expresas y claras que confieren este derecho en exclusiva a los partidos políticos, lo cual es perfecta-

⁹³ En este sentido, resulta digna de tomarse en cuenta la argumentación favorable a la cuota en el dictamen rendido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (véase la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 2/2002). Dicha Sala sostuvo, en resumen, que sólo se violaría el principio de igualdad si se fijara un porcentaje menor de 50% para un género, que el porcentaje máximo de 70% no era obligatorio, y que se trataba de un mecanismo que posibilita la igualdad real y efectiva.

⁹⁴ Expediente SUP-JDC-037/2001, consultable en la sección de sentencias relevantes en la página web del TEPJF (www.trife.org.mx).

mente lógico, pues dicho principio de elección únicamente es posible como forma de representación partidista. Hay que añadir, sin embargo, que aún así, ello no significa que los diputados o senadores de representación proporcional sean representantes de los partidos. El artículo 51 de la Constitución dispone, por ejemplo, que los diputados federales son representantes de la Nación, de modo que los diputados de representación proporcional pueden renunciar a la fracción partidista o al partido que los postuló sin que por ello pudieran perder su escaño.⁹⁵ En lo demás, la Constitución no prevé tampoco ningún monopolio en la postulación de candidatos de mayoría relativa a favor de los partidos. Por tanto, corresponde al legislador ordinario, tanto federal como estatal, determinar si se admite o no la posibilidad de las candidaturas independientes.

No obstante lo anterior, es necesario cuestionar, de *lege ferenda*, el monopolio prácticamente absoluto de los partidos en la postulación de candidatos.⁹⁶ Si la legislación electoral pretende crear un sistema fuerte de partidos políticos, en los que éstos sean los principales canales de participación ciudadana y los actores centrales en las elecciones, resulta comprensible que los partidos tengan una participación preponderante en la postulación de candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, los partidos políticos no tienen el monopolio de la vida político-electoral, ni es posible asumir que su oferta política necesariamente representa las ideas y opiniones de los ciudadanos, en cuyo interés existe el proceso electoral, incluso si no se exige que los candidatos sean militantes del partido que los postula.

⁹⁵ Es así que hemos podido observar en años recientes, tanto a nivel federal como estatal, el fenómeno de los diputados (o senadores) “independientes” que se separan del grupo parlamentario del partido que los postuló.

⁹⁶ Según refiere la sentencia del TEPJF citada, durante los primeros treinta años de la vigencia de la Constitución de 1917, la legislación electoral federal permitía el registro de candidatos independientes. En la actualidad, sólo el estado de Tlaxcala permite estas candidaturas a nivel municipal.

Los derechos políticos de los ciudadanos son los derechos *originarios* o *primarios*; los derechos de los partidos políticos, aunque independientes de los de sus afiliados (véase *infra*), son *derivados* o *secundarios*. Dicho en otras palabras: los derechos políticos se han establecido en función o como instrumento para la realización de los derechos de los ciudadanos. La regla general de que los ciudadanos no puedan postularse por sí mismos tiene como finalidad principal *proteger el proceso electoral, no a los partidos políticos*. Para ser verdaderamente democrático, el proceso político tiene que estar abierto a nuevos temas y nuevas propuestas, lo que algunas veces sólo puede lograrse fuera de los partidos establecidos.

Así, pues, parece necesario que esté abierta la posibilidad de que los ciudadanos puedan ser electos sin ser registrados por un partido, cumpliendo determinados requisitos para garantizar que la candidatura tenga un mínimo de seriedad y que no está encaminada simplemente a quitar votos a los partidos establecidos. Lo anterior no desconoce que, *en la práctica*, la admisión de candidaturas independientes plantea algunos problemas serios, aunque no insuperables. Piénsese solamente en la cuestión del financiamiento. Por un lado, difícilmente puede pensarse que una candidatura independiente prospere sin algún grado de organización y de financiamiento. El otorgamiento de financiamiento público sería una invitación a la multiplicación de esas candidaturas, sin que hubiera suficientes garantías del uso responsable de los fondos, como sucede todavía con los partidos. Por la otra parte, el financiamiento privado de las candidaturas independientes, si bien sería un indicador del apoyo social que puedan movilizar, corre el riesgo de generar intereses y compromisos poco claros (con el narcotráfico, por ejemplo).

En todo caso, mientras los partidos sigan teniendo el monopolio de la selección y registro de candidatos en las elecciones federales, estatales y municipales, es muy importante que los procedimientos internos de selección sean abiertos y democráticos; que permitan y promuevan la postulación de candidatos que no

sean militantes de dichos partidos, y que estén sometidos, en alguna medida, al control jurisdiccional (véase *infra*).

3. El voto en las elecciones por usos y costumbres

Desde hace varios siglos, los pueblos y comunidades indígenas asentados en el territorio de la actual República mexicana se gobiernan internamente por sus propias tradiciones y formas de autoridad. La conquista española y el régimen colonial respetaron, en principio, estas formas de gobierno, en tanto que no fueran contrarias a los intereses de la corona española ni a los mandamientos de la Iglesia católica. Aunque las Constituciones republicanas del siglo XIX, y la vigente hasta 1992, no reconocían ni autorizaban expresamente tales formas de gobierno, éstas se mantuvieron vigentes, gozando de reconocimiento y tolerancia tácitos. El régimen de partido hegemónico que subsistió hasta hace pocos años facilitaba el ajuste de estas tradiciones con las formalidades de las leyes, al tiempo que se salvaguardaban recíprocamente los intereses del partido y de los grupos gobernantes en las comunidades indígenas.⁹⁷

Los permanentes reclamos de los pueblos indígenas y la prominencia internacional que adquirió el reconocimiento de sus derechos con motivo del quinto centenario del llamado “Encuentro de Dos Mundos” (1992), así como la creciente pluralidad política del país, han llevado a una importante modificación de las

⁹⁷ Lo habitual era que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentara como candidatos propios a las autoridades indígenas electas en asambleas comunitarias. La elección de ayuntamientos dispuesta por el orden jurídico oficial se convertía entonces en una formalidad y en un ritual que respetaba esencialmente la voluntad de la comunidad, pero que en el fondo no cumplía con los requisitos del voto en un sistema electoral moderno. Por ello, era común que en tales comunidades el PRI obtuviera, sin ninguna clase de oposición, el 100% de los votos, ya fuera porque los responsables de organizar la elección se encargaran de cruzar las boletas electorales conforme a la designación ya hecha, o porque la comunidad votara por el PRI una vez que ya habían sido elegidos sus candidatos. Véase Ramírez (2003, pp. 99 y 100).

coordenadas en las que se desarrollan los procesos políticos y sociales en las etnias del país. En el mismo año de 1992 se llevó a cabo una reforma constitucional al artículo 4o. constitucional, por la que se reconoció por primera vez la composición pluriétnica y pluricultural de la nación mexicana, a la vez que se formulaba también un primer reconocimiento a las costumbres y usos jurídicos propios de los pueblos y comunidades indígenas.

La rebelión del EZLN en Chiapas a comienzos de 1994 dio todavía más prominencia a la situación de marginación y pobreza en que se encuentran los pueblos indígenas. Las posteriores negociaciones entre los representantes de ese movimiento armado y los del gobierno federal condujeron a la firma de los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996), con base en los cuales se redactaron varias iniciativas de reforma constitucional. Finalmente, el 14 de agosto de 2001 se publicó un decreto de reformas a la Constitución federal que, si bien no dejó satisfechos a muchos de los grupos interesados, amplía considerablemente el régimen constitucional relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En el nuevo texto constitucional se aborda explícitamente el reconocimiento de su libre determinación y autonomía, lo que incluye sus formas propias de gobierno. De acuerdo con la fracción III del apartado *A* del artículo 2o., los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a:

Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

Para el reconocimiento y regulación de estos derechos en los municipios, la Constitución remite a las Constituciones y leyes de las entidades federativas, determinando que la reglamentación local tendrá “el propósito de fortalecer la participación y la re-

presentación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.

Como ejemplo de reglamentación de la modalidad de elecciones por usos y costumbres podemos mencionar la del Estado de Oaxaca, la cual se adelantó incluso a la reforma constitucional federal de 2001.⁹⁸ En 1995 se reformó el artículo 25 de la Constitución estatal para disponer, en el penúltimo párrafo que: “La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos”.

Con fundamento en esta disposición, dos reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado (CIPPEO), de 1995 y 1997, establecieron las reglas que rigen las elecciones por usos y costumbres (artículos 109 a 125). De acuerdo con dichas disposiciones, los municipios que cumplan determinadas condiciones pueden acogerse al régimen de elecciones por usos y costumbres, por oposición a las elecciones con la participación de partidos políticos. En la actualidad, así lo han hecho 418 de los 570 municipios del Estado. Realizada la elección de acuerdo con las normas consuetudinarias tradicionales, corresponde al Instituto Electoral Estatal (IIEO) y, más adelante, a la Legislatura del Estado, declarar y ratificar la validez de estas elecciones. El CIPPEO dispone, además, que los “ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista” (artículo 118), y confiere al IIEO la facultad de resolver las controversias que se presenten, previa búsqueda de la conciliación entre las partes (artículo 125).

Como señala atinadamente José Roldán Xopa, la juridificación del orden normativo indígena, esto es, su conversión a derecho positivo, tiene también:

⁹⁸ Sobre estas reformas y sus consecuencias jurídicas y políticas, véase Ramírez (2003), Cordero Avendaño (1999) y Martínez Sánchez (2002).

...como consecuencia su conformación como parcela del derecho nacional. No obstante su diversidad (su carácter consuetudinario, su énfasis comunitario, etcétera), la recepción legal y constitucional que del mismo se hace, desencadena un proceso de ubicación en el sistema de fuentes del derecho mexicano, cuya base común de validez es la Constitución.⁹⁹

En efecto, el reconocimiento y la garantía constitucionales de los derechos indígenas conllevan, necesariamente, su articulación con el resto de las disposiciones constitucionales y legislativas relevantes. Éstas los acotan y les dan un sentido particular en función de los problemas y controversias, hasta cierto punto imprevisibles, que se plantean en la práctica, los que deben ser resueltos, en última instancia, por los órganos jurisdiccionales competentes.

Sin embargo, resulta evidente que el voto que se ejerce en las elecciones por usos y costumbres presenta importantes divergencias respecto de los principios que lo gobiernan en el régimen ordinario de las elecciones municipales (*cfr.* los artículos 116, fracción IV, inciso *a* y 41, fracción I, de la Constitución). La pregunta es si la llamada *reforma indígena* ofrece un fundamento constitucional suficiente para ese régimen de excepción.¹⁰⁰

Por lo que se refiere a la universalidad e igualdad del voto, nada en el artículo 2o. constitucional lleva a pensar que esté permitida alguna excepción, ya que se hace una mención expresa a la participación de las mujeres, tradicionalmente excluidas de las elecciones por usos y costumbres, aunque también quedan excluidos ocasionalmente los ancianos, los avecindados y los habitantes de las agencias municipales.¹⁰¹ Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que si bien

⁹⁹ Roldán Xopa (2002, p. 250).

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 261 y 262.

¹⁰¹ Ramírez (2003, p. 103).

las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad; cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas... Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar...¹⁰²

En relación con el secreto del voto, puede argumentarse que al garantizar a las comunidades indígenas el derecho a elegir “de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales”, se está permitiendo cualquiera de las diversas manifestaciones del voto público.¹⁰³

Por último, la exclusión de los partidos políticos podría justificarse constitucionalmente en virtud de la misma disposición, ya que si las elecciones indígenas se basan en el principio del consenso, no parece lógico introducir el principio partidista, que es por naturaleza antagónico. Sin embargo, puesto que se trata de procesos de poder, no es difícil que en las elecciones por usos y costumbres los partidos actúen en la sombra y que incluso impidan el cambio de régimen cuando dicho cambio no convenga a sus intereses. La búsqueda del consenso puede ser un objetivo ideal de las tradiciones de gobierno indígenas, pero no puede olvidarse que muchas comunidades se encuentran profundamente divididas y que ya no tienen sólo habitantes que se identifican como indígenas. Puede pensarse, en consecuencia, que con el tiempo la mayoría de tales comunidades se verá en la necesidad de canalizar sus conflictos por la vía partidista.¹⁰⁴

¹⁰² Sala Superior, tesis S3EL 151/2002 (expediente SUP-JDC-013/2002), en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2003b, pp. 779 y 780).

¹⁰³ Martínez Sánchez (2002, p. 84).

¹⁰⁴ La legislación del estado de Chiapas busca un compromiso entre el sistema de usos y costumbres y el régimen de partidos. El artículo 6o. de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del estado “reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, nombradas por consenso de sus integrantes y conforme a sus propias costumbres”. Estas autoridades no sólo

4. *Otros instrumentos de participación ciudadana*

Además de la elección directa de autoridades, las democracias contemporáneas conocen varios otros instrumentos de participación ciudadana, entre los cuales figuran de manera destacada los de democracia directa o semidirecta. La idea que se encuentra detrás de estos mecanismos es que los derechos del ciudadano son *originarios*, y que la mediatisación que sufren a través del sistema representativo y los partidos políticos, si bien resulta inevitable en la sociedad moderna, no impiden el establecimiento de otros medios de participación de los ciudadanos en las decisiones más importantes sobre el destino de su comunidad. Tales decisiones pueden referirse, por ejemplo, a la aprobación de un nuevo texto constitucional, a la incorporación a una comunidad de integración supranacional, a la que se transfieren derechos de soberanía (como ocurre con la Unión Europea), o bien, a profundos conflictos de valores, como la aceptación o rechazo del aborto, que se plantean en última instancia, y de manera directa, a la ciudadanía.

Nuestro ordenamiento federal se encuentra claramente rezagado en materia de mecanismos de democracia directa y semidirecta como los mencionados, aunque no han faltado proyectos e iniciativas en ese sentido. El rezago es tanto más notorio, en cuanto se trata de instituciones ampliamente aceptadas y difundidas en la mayoría de los sistemas constitucionales contemporáneos. En 1977, en el marco de la Reforma Política aprobada ese año, se introdujo en la fracción VI del artículo 73 constitucional, que establecía entonces las bases de organización constitucional del

incluyen a las electas para efectos de la integración del correspondiente ayuntamiento. Por su parte, el artículo 37, fracción XV, del Código Electoral del Estado señala, como obligación de los partidos: “En los distritos y municipios con población predominantemente indígena los partidos políticos preferirán registrar candidatos a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna, respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada”.

Distrito Federal, la posibilidad de tales consultas ciudadanas (referéndum e iniciativa popular) en esa entidad federativa, no a nivel federal. Aunque las nuevas figuras se reglamentaron detalladamente en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal aprobada en 1978, nunca se utilizaron. La reforma político-electoral de 1987 suprimió el referéndum, aunque dejó vigente la posibilidad de la iniciativa popular.¹⁰⁵

La mayoría de las Constituciones de los estados (con excepción de ocho: Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas) han sido reformadas en años recientes para introducir las figuras de participación ciudadana del *referéndum* y el *plebiscito*, las cuales regulan con mayor o menor detalle en el propio texto constitucional, siguiendo variantes y modalidades diversas.¹⁰⁶ Se trata de formas de participación que se llevan a cabo mediante el *voto*, razón por la cual se encarga la organización y realización del proceso respectivo a los institutos electorales de las entidades federativas. Las controversias que se produzcan en relación con la validez y efectos de estos procesos corresponden al tribunal electoral estatal, aunque rara vez las Constituciones de los estados mencionan esta facultad de manera explícita.

¹⁰⁵ Patiño Camarena (2006, pp. 243 y ss.). El actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, expedido por el Congreso de la Unión, prevé en su artículo 46, fracción IV, la posibilidad de la iniciativa popular, y en el 67, fracción XXX, la de que el jefe de gobierno convoque a plebiscito. El fundamento para el referéndum, no regulado en el Estatuto, se encuentra en la facultad que el artículo 122, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h, de la Constitución confiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre participación ciudadana.

¹⁰⁶ En el caso del estado de Guerrero hay una cierta ambigüedad, pues el párrafo 2 del artículo 25 dispone lo siguiente: “El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales”. De esta disposición se desprende que se trata más bien de la posibilidad de someter a *plebiscito* los actos del ejecutivo estatal. No hay ningún precepto constitucional que autorice el referéndum legislativo.

El *referéndum* se refiere a la aprobación o rechazo, por la ciudadanía, de disposiciones generales expedidas por los órganos públicos. Tales disposiciones son fundamentalmente las leyes expedidas por los congresos o legislaturas, pero incluyen en algunos casos las reformas a la Constitución local, así como los decretos, reglamentos y bandos que expidan el gobernador y los ayuntamientos.¹⁰⁷ Los estados que permiten el referéndum sobre reformas de la Constitución estatal son Baja California, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Tlaxcala y Veracruz (en este último caso sólo para la reforma total o abrogación de la Constitución). De estos estados, Jalisco, Tabasco y Tlaxcala lo prevén también respecto de disposiciones generales dictadas por el Ejecutivo, mientras que el referéndum a nivel municipal existe en Guanajuato, Jalisco, Morelos, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Del referéndum están excluidas, en general y por razones comprensibles, las leyes fiscales y financieras, las leyes orgánicas de los poderes del Estado, así como las normas constitucionales y legales que se expidan en cumplimiento de una reforma a la Constitución federal. En algunos casos también se prohíbe el referéndum respecto de las leyes electorales en un plazo determinado previo a la realización de las elecciones. El Estado de Tabasco prohíbe el referéndum en años electorales. Varias Constituciones disponen, además, que las normas rechazadas mediante referéndum no podrán presentarse en forma de nueva iniciativa legislativa en un periodo determinado.

El *plebiscito* implica la aprobación o desaprobación de medidas o de propuestas de medidas trascendentales del ejecutivo estatal y, en algunos casos, de los ayuntamientos. El plebiscito existe en todas las entidades federativas, con excepción de las ocho ya señaladas. Permiten, además, el plebiscito a nivel municipal los estados de Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz,

¹⁰⁷ Como ya se señaló, en Guerrero no hay referéndum, propiamente dicho.

Yucatán (únicamente) y Zacatecas. En Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas existe la posibilidad de realizar plebiscito sobre la creación o supresión de municipios.

Una forma más de participación ciudadana es la llamada *iniciativa popular*, la cual 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.¹⁰⁸ La iniciativa popular existe prácticamente en todos los estados y el Distrito Federal, con excepción de Campeche, Durango y Nayarit. En el estado de Hidalgo los ciudadanos no presentan directamente sus iniciativas, sino que tienen que hacerlo a través de los ayuntamientos o de los diputados de los respectivos distritos electorales (artículo 47, fracción VI); lo mismo sucede en Tamaulipas por conducto de los diputados locales (artículo 64, fracción V). Además, existe la posibilidad de iniciativa popular a nivel municipal en Colima, Hidalgo, Morelos, Tabasco, Veracruz, Yucatán (únicamente) y Zacatecas.

De acuerdo con las Constituciones estatales, son en primer término los ciudadanos quienes pueden solicitar la realización de referéndums y plebiscitos. Para tal efecto, las disposiciones correspondientes exigen que un porcentaje determinado de los ciudadanos registrados en el padrón electoral —el cual oscila entre el 0.1 y el 30%—¹⁰⁹ suscriban la solicitud correspondiente. Con frecuencia, pueden solicitar la realización de un referéndum o plebiscito los poderes u órganos que hayan expedido o vayan a expedir las disposiciones o medidas de que se trate; ocasional-

¹⁰⁸ Por supuesto, también el derecho de petición permite a todo ciudadano dirigirse a sus representantes para solicitarles la aprobación (o derogación) de determinadas disposiciones, pero este derecho no los obliga a *discutir* la propuesta del ciudadano, lo que sí se logra a través de la figura de la iniciativa popular.

¹⁰⁹ No todas las Constituciones, sino apenas 11 de ellas, establecen en su texto algún porcentaje. El resto remite a la legislación reglamentaria.

mente pueden hacerlo también otros poderes u órganos. Algunas Constituciones señalan un quórum específico de participación y de votación para que los resultados del referéndum o plebiscito sean válidos y obligatorios.¹¹⁰

Por último, además de las anteriores, existen otras formas de participación política. La nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (2004) ofrece un catálogo bastante amplio de ellas (artículo 2o.), aunque en rigor sólo agrega la asamblea ciudadana como órgano de deliberación y decisión directa de los ciudadanos.

Sin duda, resulta conveniente que las entidades federativas incorporen y reglamenten estos instrumentos de participación ciudadana. Pero como sucede con muchas otras instituciones constitucionales, su utilidad y legitimidad depende decisivamente de su adecuado diseño. Las fallas graves en este diseño pueden conducir al des prestigio o a la inoperancia de la institución. Por no mencionar sino dos puntos de crítica en este sentido: primero, varios estados han fijado un porcentaje demasiado elevado del padrón electoral para solicitar la realización de un plebiscito o referéndum, especialmente cuando el plazo para reunir las firmas necesarias es relativamente breve (de 30 a 60 días); segundo, el otorgamiento de la facultad de solicitud a los órganos y poderes públicos —especialmente cuando son distintos a los que expiden la norma u acto de que se trate— abren posibilidades de manipulación partidista y obstaculización política que pueden resultar inconvenientes.

En resumen, si se trata de verdaderas instituciones de participación *ciudadana*, está claro que son los ciudadanos quienes deben tener la iniciativa y la decisión preferentes en estos procesos. Ello implica, pues, que sea efectiva, aunque no ilimitada, la posibilidad de llevar a cabo un referéndum o plebiscito, o de ejercer

¹¹⁰ La disposición más común es que participe la mayoría absoluta de los ciudadanos y que de éstos se pronuncie a favor o en contra también una mayoría absoluta.

la iniciativa popular, de modo que estos instrumentos se utilicen para tomar decisiones verdaderamente trascendentales.

III. DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA

1. *Fundamentos*

El fundamento general del derecho de asociación política se encuentra en el artículo 9o. constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la libertad de asociación, en términos genéricos, es el “derecho de que gozan los particulares, tanto personas físicas como personas jurídico-colectivas, para crear un nuevo ente jurídico que tendrá personalidad propia y distinta de la de sus asociados”.¹¹¹ El objeto de este nuevo ente, de acuerdo con la misma norma constitucional, debe ser lícito, es decir, no estar prohibido por las leyes, en particular, por las de carácter penal. Según la propia Corte, la esfera de protección de dicho derecho se desenvuelve en tres direcciones, pues comprende 1) el derecho de asociarse; 2) el derecho a permanecer en la asociación o renunciar a ella, y 3) el derecho a no asociarse, es decir, a no ser obligado a formar parte de una asociación.¹¹² En la terminología de Alexy, se trata de un derecho complejo, pues comprende al mismo tiempo un derecho a acciones positivas y negativas por parte del Estado (creación de un régimen jurídico apropiado y no interferencia, respectivamente), una libertad negativa (el ciudadano decide si se asocia o no), y una competencia para la creación de nuevos entes jurídicos.

La fracción III del artículo 35, así como la fracción I, *in fine*, del artículo 41 constitucional, parecen ser una mera reiteración del enunciado del artículo 9o.. Sin embargo, esto no es así. En su re-

¹¹¹ Tesis P/J 28/95, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo II, octubre de 1995, p. 5.

¹¹² *Idem*.

dacción original, la fracción III del artículo 35 constitucional definía como prerrogativa del ciudadano la de “asociarse para tratar los asuntos políticos del país”. Sin embargo, dos reformas, de 1990 y 1996, agregaron al texto de 1917 los adverbios “individual y libremente”, así como la frase “en forma pacífica”. Este último añadido puede considerarse implícito en el requisito del objeto lícito que señala el artículo 9o., pues no puede pensarse que lo satisfaga una asociación que se propusiera la violencia como medio de lucha política. Su inclusión en la fracción citada tiene, empero, el sentido de reforzar la indicación de que solamente la vía pacífica es legítima como forma de participación de las organizaciones políticas.

Por otra parte, mientras la expresión “libre(mente)” parece redundante, el adverbio “individualmente” sugiere que solamente los individuos tienen derecho a asociarse en materia política, aunque hemos visto que, conforme a la interpretación que hace la Suprema Corte de la libertad de asociación, esto no es así. ¿Cuál es entonces el sentido de ambas adiciones? Su sentido se explica por las peculiaridades corporativistas del sistema político posrevolucionario a partir de la década de los treinta, y tiene el propósito de impedir que los partidos políticos y otras organizaciones reguladas por la ley electoral recurran a la afiliación forzada y colectiva. Este es el mismo propósito de la redacción de la última parte de la fracción I del artículo 41, la cual dispone: “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

En relación con estas últimas disposiciones, el TEPJF ha sostenido, en su jurisprudencia, que no constituyen un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, sino que consagran un derecho básico con caracteres propios al que denomina de “derecho de afiliación en materia político-electoral”.¹¹³ Una peculiaridad de este derecho de asociación o afiliación en

¹¹³ Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2002 y 61/2002, en TEPJF (2003a, pp. 61 y 62, 68 y 69).

materia político-electoral consiste, siguiendo al TEPJF, en que su ejercicio se satisface cuando el ciudadano se adhiere sólo a una organización, es decir, que no permite la afiliación simultánea a dos o más partidos o agrupaciones políticos. Las razones que justifican esta limitación son varias, y entre ellas pueden citarse la inconveniencia de que un grupo de ciudadanos concentrara el financiamiento público a las organizaciones político-electorales, o la incapacidad relativa para comprometerse con el desarrollo y fines de estas agrupaciones si el ciudadano pudiera afiliarse a un número indeterminado de ellas.¹¹⁴

En vista de lo arriba señalado, puede decirse que el derecho de asociación política se configura, en nuestro ordenamiento positivo, como un derecho a la vez *general* y *especial*, así como *individual* y *colectivo*. En los siguientes apartados se desarrollan con más detalle estos dos últimos aspectos.

2. Derecho individual de asociación política

El derecho individual de asociación política comprende la facultad que tiene cada ciudadano de participar en la formación de toda clase de entes y organismos cuyo objeto permanente sea la promoción y defensa de intereses y derechos políticos.

Dichos entes no tienen que asumir necesariamente las formas asociativas previstas en el COFIPE, es decir, las de partido político o agrupación política nacionales. Con fundamento en el derecho general de asociación que consagra el artículo 9o. constitucional, los ciudadanos pueden formar una simple asociación civil cuyo objeto sea de naturaleza política. ¿Qué sucede, en cambio, con los llamados “movimientos sociales” cuando no asumen ninguna forma asociativa prevista por la ley?, ¿de qué protección constitucional gozan? Puesto que la libertad de asociación implica la creación de un ente jurídico indepen-

¹¹⁴ Sala Superior, tesis S3ELJ 59/2002 y 60/2002, en TEPJF (2003a, pp. 66-68).

diente, estos movimientos quedan protegidos por el derecho general de participación política de los ciudadanos, pero también por la libertad de reunión prevista por el mismo artículo 9o. constitucional.

En cambio, si los ciudadanos pretenden formar asociaciones políticas que gocen de los derechos y prerrogativas especiales que prevé la ley electoral, entonces tienen que cumplir con los requisitos y obligaciones que señala el COFIPE para su constitución y registro. El COFIPE prevé dos formas de asociación política en este sentido: las *agrupaciones políticas nacionales* y los *partidos políticos nacionales*. Las agrupaciones políticas nacionales están definidas como “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada” (artículo 33.1). Para obtener su registro ante el IFE, requieren comprobar un número mínimo de afiliados, así como contar con documentos básicos (artículo 35, COFIPE).

Por lo que se refiere a los partidos políticos, los requisitos para su constitución y registro son bastante más exigentes y se han hecho más estrictos en las últimas reformas (2003). De entrada, ahora son sólo las agrupaciones políticas nacionales las que tienen derecho a solicitar registro como partidos políticos nacionales (artículos 22.1 y 24.1, COFIPE). El propósito de esta disposición es claro: promover formas intermedias de participación política que preparen y faciliten la creación de los partidos políticos, asegurando que éstos cuenten, desde un inicio, con elementos y antecedentes suficientes en el terreno de la acción política, e impidiendo así la constitución de organizaciones partidistas oportunistas o carentes de seriedad. Sin embargo, aquí se presenta una objeción de orden constitucional. De la ley se deduce que los ciudadanos no pueden constituir de manera directa un partido político, sino que requieren la intervención de una agrupación política nacional previamente constituida, lo que parece contrario a lo dispuesto implícitamente en la parte final de la fracción I del artículo 41 constitucional. El obstáculo constitucional parecería salvarse por

el hecho de que, para la constitución del partido político, se requiere necesariamente la *celebración de asambleas estatales o distritales* a las que acuda *directamente* un número mínimo de afiliados (artículo 28.1, COFIPE), por lo que no bastaría que la agrupación comprobara por otros medios contar con ellos. Si la agrupación satisface los requisitos para obtener el registro definitivo como partido político nacional, el IFE debe otorgarlo, limitándose sus facultades a comprobar el cumplimiento de aquéllos. La negativa de registro puede impugnarse ante el TEPJF.

La problemática constitucional arriba apuntada fue examinada por la Suprema Corte de Justicia en las acciones de inconstitucionalidad 6/2004 y 9/2004, mediante las cuales un partido y una agrupación política nacional impugnaron las reformas de diciembre de 2003 al COFIPE, argumentando que éstas impedían a cualquier organización política constituirse en partido político y formar coaliciones, frentes y fusiones con los partidos establecidos en el primer proceso electoral federal en el que participaran.¹¹⁵ El Pleno de la Suprema Corte declaró infundada esta impugnación, considerando que no se impedía el derecho a formar partidos políticos. Específicamente, señaló que la:

...libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeto a lo que disponga la ley ordinaria ... conforme a criterios de razonabilidad, es decir, los requisitos que para ello se establezcan no deben hacer nugatorio el ejercicio del derecho de asociación en materia política, pero tampoco impedir la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos...

Sin embargo, la resolución de la Suprema Corte de Justicia no fue unánime. En su voto particular, el ministro Góngora Pimentel

¹¹⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo XIX, abril de 2004, pp. 1029 y ss.

tel señaló con claridad y lenguaje contundente los peligros de dejar un margen demasiado amplio a la reglamentación legislativa en esta materia, consistente en que los partidos políticos establecidos intenten cerrar la puerta y monopolicen las opciones para que los ciudadanos tengan acceso al poder. En su opinión, los nuevos requisitos no poseen un parámetro real, pues la exposición de motivos de la reforma carece de un examen técnico y razonado de las causas que llevaron a su duplicación; esto se traduce, en la práctica, en un obstáculo real y casi insalvable para la formación de nuevos partidos políticos. No ha sido el pluralismo —dice el ministro— lo que ha hecho daño al sistema político mexicano, sino la corrupción, por lo que no se entienden las razones para obstaculizar la formación de nuevos partidos. No hay que olvidar, por último —sigue argumentando el ministro Góngora— que si se cierra la puerta a las minorías y a quienes no se sienten representados por los partidos actuales (lo que se manifiesta también en el abstencionismo), se abre la peligrosa vía de los cauces no institucionales.¹¹⁶

Los argumentos del ministro Góngora refuerzan nuestra impresión de que los nuevos requisitos para la constitución de partidos políticos se encuentran en el borde de la (in)constitucionalidad. Sin embargo, la prueba de que no se ha vuelto imposible la formación de nuevos partidos, como teme el ministro Góngora, es que para las elecciones federales de 2006 el IFE otorgó registro a dos nuevos partidos políticos nacionales. En todo caso, resulta preferible establecer mayores controles y responsabilidades *ex post* sobre la actuación de los partidos, sobre todo en materia financiera, que *ex ante* a través de requisitos y obstáculos de carácter formal que en ocasiones carecen de suficiente fuerza probatoria. La única decisión que no hay que obstaculizar es la del árbitro último: el electorado.

¹¹⁶ Voto particular del ministro Genaro David Góngora Pimentel, pp. 1117 y ss. (*supra* nota anterior).

Además de los requisitos arriba citados, las agrupaciones que pretendan obtener su registro como partidos deben contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos. Los estatutos, en particular, deben prever las estructuras organizativas mínimas previstas por el COFIPE (por ejemplo, asamblea nacional y comité directivo nacional), los derechos y obligaciones de sus afiliados, así como los procedimientos democráticos para la integración de sus órganos directivos y la postulación de sus candidatos (artículo 27, COFIPE).

Ante los exigentes requisitos para constituir partidos políticos nacionales, los ciudadanos tienen la opción adicional de crear partidos políticos a nivel de los estados.¹¹⁷ No es posible hacer un repaso aquí de los requisitos fijados en las Constituciones y leyes estatales para la creación de partidos locales. Sin embargo, el hecho de que sólo en seis estados existan partidos estatales con una mínima representación en el congreso local es un indicador de las dificultades para competir con las estructuras de los partidos nacionales, por lo que resulta más viable constituir otro tipo de organizaciones políticas que puedan asociarse con los partidos en los procesos electorales locales.

No obstante lo anterior, el caso del estado de Aguascalientes plantea el interesante problema de si es conforme a la Constitución que los ciudadanos estén jurídicamente impedidos de crear partidos políticos locales. En efecto, del artículo 17 de la Constitución del Estado se deduce que solamente los partidos políticos con registro nacional están autorizados a presentar candidatos a diputados de mayoría relativa y representación proporcional, mientras que el Código Electoral, en su artículo 15, dispone que en las elecciones estatales participarán los partidos políticos nacionales. Resulta obvio que ni el artículo 9o. ni la fracción I del artículo 41 de la Constitución federal ofrecen lineamientos explí-

¹¹⁷ En el Distrito Federal sólo pueden participar en las elecciones los partidos políticos nacionales, conforme a lo dispuesto por el inciso *f* de la Base Primera, apartado *C* del artículo 122 constitucional.

citos para resolver esta cuestión. Sin embargo, si tomamos en cuenta que: *a)* los ciudadanos tienen derecho a afiliarse a los partidos políticos nacionales, pero éstos no están obligados a admitir a quienes lo soliciten; *b)* en el estado de Aguascalientes los partidos y las coaliciones tienen monopolio en la postulación de candidatos (artículo 145 del Código Electoral); y *c)* los ciudadanos pueden sentirse no representados por los partidos políticos nacionales que realizan actividades en la entidad, tendremos que llegar a la conclusión, con apoyo de los argumentos del ministro Góngora, que el impedimento de formar partidos políticos estatales *es violatorio de la Constitución federal*, aunque desde otros puntos de vista pueda resultar práctico o políticamente conveniente.

Como lo señalan atinadamente la Suprema Corte y el TEPJF en su jurisprudencia, el derecho individual de asociación no se agota en la libertad de formar y constituir una organización, sino que comprende también el derecho de permanecer en ella, “con todos los derechos inherentes a tal pertenencia”, como los de participación en órganos directivos y en la postulación de candidaturas, pero también el derecho de renunciar o desafiliarse.¹¹⁸ De ello se deriva una problemática particular, y delicada, en relación con la defensa interna de estos derechos de los miembros o afiliados frente a las propias organizaciones políticas. De acuerdo con el COFIPE (artículo 27.1, inciso g), los estatutos de los partidos políticos deben establecer medios y procedimientos de defensa a favor de sus miembros a los que se aplique sanciones, que pueden llegar a la expulsión, por infringir sus disposiciones internas. Nada se dice, en cambio, sobre la defensa de los otros derechos que se han mencionado. La pregunta es si los medios de defensa internos son suficientes y si no es necesario contar con una vía externa tanto administrativa como judicial.

En relación con esta problemática, la Sala Superior del TEPJF ha sostenido que la autoridad electoral (el IFE) tiene facultades

¹¹⁸ Sala Superior, tesis S3ELJ 24/2002, en TEPJF (2003a, pp. 61 y 62).

no sólo para sancionar la violación de los derechos político-electorales del ciudadano cometida por un partido político, sino también para restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado.¹¹⁹ Por lo que se refiere a la vía judicial, dicha Sala ha sostenido que no se pueden impugnar directamente ante la jurisdicción electoral los actos internos de los partidos que afecten los derechos de sus miembros o afiliados, sino solamente actos de las autoridades electorales.¹²⁰ Sin embargo, cuando las autoridades electorales validen actos internos de los partidos que sus afiliados consideren violatorios de sus derechos, proceden los correspondientes medios de defensa judicial. Así, por ejemplo, el TEPJF ha resuelto que el registro de candidaturas por la autoridad electoral es impugnable si los candidatos no fueron electos o seleccionados de acuerdo con los procedimientos definidos por los estatutos del propio partido.¹²¹

Aunque en casos como el anterior en rigor no se revisan directamente actos de la vida interna de los partidos, sino el error de la autoridad electoral, propio o provocado por terceros, al momento de comprobar los requisitos establecidos por la ley,¹²² resulta comprensible que los partidos perciban la intervención judicial como intromisión en su vida interna. En efecto, la eficacia de un partido como organización exige un mínimo unidad y disciplina internas, las que sólo pueden lograrse si el partido posee autonomía para adoptar y hacer cumplir sus decisiones. Después de todo, sus miembros o afiliados han aceptado voluntariamente las reglas internas de la asociación. No obstante, existen también argumentos de peso a favor de la vigilancia de la vida interna de los partidos por las autoridades administrativas y judiciales. En tal sentido no sólo resulta relevante el régimen jurídico especial aplicable a los partidos como “entidades de interés público”, o la necesidad de garantizar la vida democrática en todos los niveles,

¹¹⁹ Sala Superior, tesis S3ELJ 007/2001, en TEPJF (2003b, pp. 383 y 384).

¹²⁰ Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2001, en TEPJF (2003a, pp. 118 y 119).

¹²¹ Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2001, en TEPJF (2003a, pp. 205-208).

¹²² *Idem.*

sino sobre todo —hay que insistir en ello nuevamente— en el carácter originario de los derechos políticos del ciudadano en lo individual, cuya protección tiene que ser tanto más elevada cuanto mayor sea el peso de los partidos en la vida política de un país.¹²³ El establecimiento de instancias internas para la solución de controversias entre sus afiliados es justamente un medio que tienen los partidos políticos para reforzar su autonomía. Aunque estas instancias no pueden excluir del todo la intervención de las autoridades administrativas y judiciales, resulta evidente que mientras más eficaces y legítimas sean, tanto menor será la necesidad de intervención de esas instancias externas.

3. Derecho colectivo de asociación política

Las asociaciones políticas, constituidas o no como partidos políticos, tienen derechos propios e independientes de los derechos individuales de sus asociados. Estos derechos protegen en primer lugar la *permanencia* de la organización, así como las *actividades lícitas* que realicen para la consecución de sus objetivos, lo que incluye destacadamente la posibilidad de recurrir a las formas asociativas —como la coalición, el frente y la fusión— que prevén las leyes electorales.

Las agrupaciones y partidos políticos nacionales que se constituyan y registren conforme a las disposiciones del COFIPE (y de las leyes electorales de las entidades federativas), gozan de una garantía de permanencia en tanto cumplan con los requisitos que señala la ley. En consecuencia, el incumplimiento se traduce en la pérdida del registro y, por tanto, de todos los derechos y prerrogativas que les concede la legislación electoral. Así, por ejemplo, una organización político-electoral que no sea capaz de ganar un grado mínimo de apoyo de la ciudadanía (2% de la votación en alguna de las elecciones ordinarias federales; artículo

¹²³ Véanse los argumentos desarrollados por Orozco Henríquez (2004, pp. 8 y ss.).

32.1, COFIPE) pierde el derecho de participar en la vida política bajo la *forma organizativa partidista* exclusivamente, al menos de manera temporal.¹²⁴

La ley confiere a las agrupaciones y partidos políticos nacionales una serie de derechos y prerrogativas encaminados a promover y facilitar su participación en la vida político-electoral. Los partidos políticos nacionales (y en menor medida las agrupaciones políticas nacionales) tienen, entre otros, los siguientes derechos y prerrogativas (artículo 41 constitucional; artículos 36 y 41, COFIPE):

Realizar libremente sus actividades.

Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Postular candidatos en las elecciones federales.

Participar en las elecciones estatales y municipales.

Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse.

Disfrutar de las prerrogativas que les confiere la ley: recibir financiamiento público; tener acceso permanente a la radio y televisión; gozar de un régimen fiscal especial; disfrutar de franquicias postales y telegráficas.

En relación con el principal derecho de los partidos políticos, es decir, el de participar en los procesos electorales, se plantea la cuestión de si es posible, en términos constitucionales, la realización de elecciones de las que estén *excluidos* expresamente dichos partidos. No se trata de una cuestión meramente académica.

¹²⁴ Sobre los efectos de la pérdida del registro y la extinción de un partido político, el TEPJF ha señalado que la pérdida de derechos y prerrogativas no implica la cancelación de las obligaciones y responsabilidades que la organización ha adquirido durante su existencia (por ejemplo, el uso de los recursos provenientes del financiamiento público). Sala Superior, tesis S3ELJ 49/2002, en TEPJF (2003a, pp. 208 y 209). La pérdida del registro no implica necesariamente la extinción plena de la organización, sino que ésta puede conservar su existencia como asociación civil con fines de carácter político. Sala Superior, tesis S3EL 018/2001, en TEPJF (2003b, pp. 289-291).

La primera acción de inconstitucionalidad admitida por la Suprema Corte en 1995, impugnaba la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en ese año. Con fundamento en una reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que es expedido por el Congreso de la Unión, la Ley mencionada no preveía el derecho de los partidos políticos nacionales para postular candidatos para la elección de los llamados consejos de ciudadanos como órganos de representación y participación ciudadana (como sí lo preveía el texto original del Estatuto de 1994), sino solamente el de participar en la organización y vigilancia del proceso electoral, al tiempo que prohibía expresamente la utilización de “emblemas, frases, leyendas (o) colores de partido político alguno” (artículo 71, LPCDF de 1995).¹²⁵

La Suprema Corte, por seis votos contra cinco, determinó que la acción era improcedente por referirse a la materia electoral, en aquél entonces todavía excluida de su conocimiento por esa vía.¹²⁶ Por tanto, la Corte no pudo pronunciarse sobre el alcance del derecho de los partidos a participar en los procesos electorales. Sin embargo, puede afirmarse que dicho derecho, en términos de la fracción I del artículo 41 constitucional, tiene como fin, entre otros, el de “hacer posible el acceso de (los ciudadanos) al ejercicio del poder público”. De ahí se deduce que siempre que las leyes determinen la elección de un órgano del poder público mediante votación ciudadana, los partidos tendrán derecho, no necesariamente exclusivo, a participar en el proceso electoral, lo que incluye la postulación de candidatos y la realización de campañas electorales partidistas. El examen de la nue-

¹²⁵ La elección de los consejos citados a fines de 1995 se realizó sin que los partidos pudieran postular candidatos. Sin embargo, y como era de esperarse, sí participaron en forma encubierta y se dieron maña para que los ciudadanos pudieran identificar las simpatías partidistas de las distintas fórmulas de candidatos.

¹²⁶ Véanse la sentencia de la Suprema Corte, así como los votos particular y de minoría, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo III, marzo de 1996, pp. 85 y ss.

va Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, de mayo de 2004,¹²⁷ permite precisar estos conceptos.

La LPCDF de 2004 establece, como órganos de representación ciudadana en las unidades territoriales que se integran mediante votación universal, secreta y directa de los ciudadanos, bajo el principio de representación proporcional, a los *comités ciudadanos* (artículos 86, 89, 97). Aunque no la prohíbe expresamente, la ley no prevé la participación de los partidos políticos en este proceso electoral, el cual es organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (artículo 100). La postulación de candidatos se hace mediante planillas de nueve nombres, que es el mismo número de integrantes del comité (artículos 87, 99). La propaganda sólo puede realizarse en blanco y negro, y debe ser financiada por los propios integrantes de la planilla (artículos 108 y 109). Sin embargo, a diferencia de los consejos de ciudadanos de 1995, los comités ciudadanos previstos en la ley vigente *carecen de facultades de decisión propias* que resulten obligatorias para los vecinos y ciudadanos o para otras autoridades, es decir, que no ejercen poder público (artículo 88).¹²⁸ En todo caso, a estos comités les corresponde instrumentar las decisiones de las *asambleas ciudadanas*, que son órganos democráticos de base, integrados por los habitantes y ciudadanos de una unidad territorial (artículos 74 y siguientes). Entre otras decisiones, que son obligatorias para los vecinos de la unidad territorial, dichas asambleas pueden determinar el uso de los recursos públicos destinados por el gobierno del Distrito Federal y las delegaciones, correspondientes a programas específicos cuyas reglas de operación así lo establezcan (artículos 77 y 78). Dado que las asambleas se integran de manera directa, mediante convocatoria

¹²⁷ Dicha ley ya no tiene su fundamento en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, sino directamente en las facultades que el artículo 122 constitucional (Base Primera, fracción V, inciso *h*) otorga a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹²⁸ Así lo confirmó la Suprema Corte en su resolución sobre la acción de inconstitucionalidad 19/2004, ya citada.

de las autoridades o de los ciudadanos y sus órganos de representación, tampoco hay aquí lugar para la participación de los partidos políticos (artículos 84 y siguientes). En resumen, si el artículo 41 de la Constitución señala que un objetivo esencial de los partidos políticos es “hacer posible el acceso de éstos (los ciudadanos) al ejercicio del poder público”, resulta posible sostener que no es constitucionalmente imperativo que intervengan los partidos políticos en la elección de órganos de participación ciudadana que no ejerzan facultades de autoridad pública. Sin embargo, es ilusorio pensar que en una democracia cuyo funcionamiento depende esencialmente de su mediación, los partidos políticos no encontraran modos y formas de intervenir, incluso subrepticiamente, en los procesos electorales respectivos.

Por último, la acción de inconstitucionalidad 6/2004, ya citada, planteó también una cuestión de gran importancia para los partidos políticos: su derecho a establecer formas de cooperación y asociación con otros partidos y agrupaciones políticos. Concretamente, la acción se encaminó a combatir el impedimento que tienen los partidos políticos nacionales de nuevo registro de realizar frentes o coaliciones o de fusionarse durante la primera elección federal inmediata posterior a su registro (artículo 56.4, COFIPE). En su resolución, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte sostuvo que no había prohibición, sino sólo un requisito de temporalidad que no transgrede el artículo 41, fracción I, así como tampoco la garantía de libre asociación en materia política de los artículos 9o. y 35, fracción III. En todo caso, la regla es que los partidos políticos participen por sí solos en las elecciones, y sólo por excepción en coalición o fusión con otros. Sería incluso inequitativo que un partido político de nuevo registro se beneficiara, sin haber probado su representatividad, del posicionamiento de un partido existente ante el electorado. En su voto particular, el ministro Góngora consideró, en oposición a la mayoría, que la disposición impugnada es inconstitucional por violentar temporalmente la libertad de asociación de los partidos

políticos, así como el derecho que tienen éstos de participar en los procesos electorales.

Entre las dos posiciones citadas, resulta correcta y convincente la de la mayoría de los ministros, especialmente en lo relativo a los argumentos de oportunidad y conveniencia que ofrecen. Sin embargo, ni la resolución de la mayoría ni el voto particular son suficientemente precisos respecto del *fundamento jurídico-constitucional* del régimen de los frentes, las coaliciones y las fusiones. Los artículos 9o. y 35, fracción III, no resultan aplicables, pues el derecho de asociación política que contienen es de carácter individual; además, la libertad de asociación implica dar origen a un nuevo ente, con personalidad jurídica, lo que sólo ocurre con las fusiones, pero no con los frentes ni con las coaliciones. Del artículo 41, fracción I, tampoco se deriva una respuesta. Por tanto, no queda más que considerar que el derecho que tienen los partidos políticos y las agrupaciones políticas de asociarse está amparado, constitucionalmente hablando, por el derecho general de participación política al que hemos hecho referencia más arriba y quizás también, en circunstancias limitadas, por las libertades de reunión y expresión. Si esto es cierto, y dada la naturaleza innominada y general de aquel derecho, entonces el legislador tiene un margen bastante amplio, aunque no absoluto, para configurar las modalidades de ejercicio, las cuales, en el presente caso, no resultan irrazonables.

IV. MODALIDADES DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES EN MATERIA POLÍTICA: LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y REUNIÓN, EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL DERECHO DE PETICIÓN

Existen varios derechos fundamentales o garantías individuales que tienen una vinculación tan estrecha con los derechos políticos propiamente dichos, que la Constitución y las leyes prevén modalidades y restricciones especiales para su ejercicio en la

materia política. Pueden mencionarse en este sentido la libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho a la información y el derecho de petición. En relación con estos derechos, la Suprema Corte ha sostenido que si su ejercicio se hace con fines de obtener un cargo de elección popular, “ese ejercicio se encuentra supeditado a los derechos y obligaciones que la propia Constitución establece tratándose de la materia electoral, por encontrarse estrechamente vinculados con la renovación de los poderes y entes públicos”.¹²⁹

La *libertad de expresión*, garantizada en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución federal, comprende también la materia política, a la que se aplica, en principio, el régimen jurídico derivado de dichas disposiciones fundamentales, como lo indica el COFIPE en diversas disposiciones. Sin embargo, existen normas específicas que afectan el ejercicio de este derecho en el ámbito político-electoral, estableciendo restricciones y modalidades de ejercicio que se justifican en términos de la *imparcialidad e integridad del proceso electoral*, que es también un valor de orden constitucional. Podemos mencionar al respecto:

La prohibición de contratación de propaganda en radio o televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros (artículo 48.13, COFIPE).

La prohibición de fijar o distribuir propaganda electoral en las oficinas públicas (artículo 188, COFIPE).

Las reglas sobre la identificación y colocación de propaganda electoral (artículos 185, 189, COFIPE).

¹²⁹ Acción de inconstitucionalidad 26/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo XIX, marzo de 2004, pp. 959 y ss. En la especie se alegaba la violación de la libertad de expresión con motivo de los límites impuestos en el Estado de Baja California Sur a las precampañas electorales. El Pleno de la Corte resolvió, con apoyo en el principio arriba enunciado, que si la precampaña podía afectar el resultado electoral, no era inconstitucional en sí mismo imponer ciertos límites a su realización.

La prohibición de que durante la jornada electoral y los tres días previos se celebren o difundan reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o proselitismo (artículo 190.2, COFIPE).

La prohibición de que durante los ocho días previos a la votación y hasta el cierre oficial de las casillas electorales, se difundan sondeos y encuestas sobre preferencias electorales (artículo 190.4, COFIPE).

La prohibición a los observadores electorales de manifestarse a favor de candidato o partido alguno, así como de declarar su triunfo (artículo 5.3 inciso e, II y IV, COFIPE).

La prohibición a los ministros de cultos religiosos de manifestarse públicamente sobre asuntos políticos (artículo 130 constitucional; artículo 268.1 inciso a, COFIPE).

En sentido positivo, pueden señalarse las facilidades de acceso a la radio y la televisión —los medios de comunicación de mayor alcance— de que gozan los partidos políticos en forma equitativa.

El *derecho a la información* tiene una historia compleja en nuestro ordenamiento.¹³⁰ Este derecho se incluyó en el último párrafo del artículo 6o. de la Constitución en el marco de la llamada Reforma Política de 1977. Su propósito en ese momento fue el de crear un fundamento jurídico para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación (radio y televisión), y en esos términos fue interpretado inicialmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³¹ Sin embargo, la discusión pronto le dio un alcance mucho mayor (y eso tuvo, entre otros

¹³⁰ Sobre este derecho y su evolución en nuestro ordenamiento puede verse López Ayllón (1997; 2002).

¹³¹ Véase la tesis con el rubro “Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del estado a informar verazmente”, P. XLV/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a. época, tomo XI, abril de 2000, p. 72.

efectos, el de impedir su reglamentación), sobre todo en vista de que el concepto contemporáneo de este derecho no sólo incluye la libertad de difundir información, sino también el de buscarla y recibirla.¹³² Por tanto, el derecho a la información del artículo 60. se interpreta actualmente como una garantía individual que amplía y complementa la tradicional libertad de expresión y cuyo objeto específico son las obligaciones de acceso y difusión de la información pública por parte del Estado.¹³³ Aunque no se ha dicho así de manera expresa, este derecho constituye el fundamento más próximo de las nuevas leyes, tanto federal como locales, de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

Si bien el texto constitucional no define expresamente modalidades políticas del derecho a la información, resulta evidente que tal derecho, lo mismo que la libertad de expresión, tiene, por sus orígenes y desarrollo, una importancia especial para el funcionamiento de la democracia y para los derechos políticos propiamente dichos. Las leyes de transparencia citadas constituyen un instrumento para que el ciudadano tenga acceso a información que tiene relevancia para el ejercicio de esos derechos, así como para el control de las de la actuación de las autoridades electorales y los partidos políticos.¹³⁴

Por lo que se refiere a la *libertad de reunión* (artículo 90.) y el *derecho de petición* en materia política (artículos 80. y 35, fracción V de la Constitución), no existen propiamente modalidades o restricciones expresas en la Constitución o en las leyes secundarias, salvo lo relativo a las campañas electorales. Cabe destacar, sin embargo, que el señalamiento que hace la Constitución

¹³² Así lo estatuyen los instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos humanos.

¹³³ Véase la tesis P. XLV/2000, ya citada *supra*.

¹³⁴ El párrafo segundo del artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone: “Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales”.

de que en materia política sólo pueden hacer uso de ellos los ciudadanos mexicanos no sólo es un indicador de su estrecha vinculación con los derechos políticos, sino que tiene también, como consecuencia práctica, la necesidad de interpretar las respectivas normas con vistas a sus *dimensiones públicas y colectivas* y no sólo individuales. El segundo objetivo es establecer, en la terminología de Alexy, una restricción definitiva de estos derechos para los extranjeros, como ya lo hemos indicado anteriormente.