

El juicio ciudadano. Un instrumento para la tutela de los derechos político-electorales en México^{*}

María del Carmen Alanis Figueroa^{**}

Manuel González Oropeza^{***}

I. Introducción

Históricamente se ha hecho una marcada diferencia entre los derechos civiles y los derechos políticos; los primeros, se ha sostenido, son propios de todas las *personas*, en tanto que los segundos corresponden en exclusiva a un grupo específico de personas: los *ciudadanos*. Esta clásica distinción es, en buena medida, la razón por la cual en nuestro texto constitucional se habla de *prerrogativas*, mas no de derechos de los ciudadanos.

La separación entre derechos de las personas y derechos de los ciudadanos ha dado lugar a que se pueda entender con claridad que es posible hablar de liberalismo sin ser demócrata, y que la democracia no necesariamente sea respetuosa de los derechos de todas las personas. De aquí la importancia de la Constitución en un Estado democrático.

La diferenciación entre derechos civiles y derechos políticos reconoce diversos antecedentes, derivados todos de la tradición liberal, y se

^{*} Comisión de Venecia. 83 Sesión Plenaria de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, 4 y 5 de junio de 2010.

^{**} Miembro de la Comisión de Venecia y magistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

^{***} Miembro suplente de la Comisión de Venecia y magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

manifiesta en los requisitos exigidos para que las personas se identifiquen como ciudadanos: el género, la edad, el color de la piel o la raza; pero sobre todo en el capital con el que cada hombre blanco (o caucásico), por lo regular mayor de 21 años, contaba, es decir, los bienes que constituían su propiedad.

El 26 de octubre de 1923, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió, por primera vez, lo que debe entenderse por derecho político, estableciendo que es todo acto amparado por una ley que funda el modo como se afirma el poder público o se desarrolla en sus funciones. Asimismo determinó que todo acto que tienda a establecer a los poderes públicos, impedir su funcionamiento o destruir su existencia, son actos que importan derechos políticos.

Posteriormente, en 1938, al resolver un amparo en revisión, la Corte determinó que los derechos políticos son aquellos actos ejecutados en el ejercicio de una facultad soberana y no limitada. De una revisión exhaustiva de las diversas jurisprudencias, se desprende que fue sólo en la Quinta Época en la que la Corte definió vía Jurisprudencia el concepto de derechos políticos. Con ello, advertimos que éstos fueron ignorados o subestimados tanto por el legislador como por la Jurisprudencia durante varias décadas. Y, no sólo se evitó precisar el contenido y el alcance de estos derechos, sino que se les privó también de toda protección judicial.

México sigue la doctrina de las “cuestiones políticas” de los Estados Unidos, y esta porción se presentó en el control de la constitucionalidad de las elecciones hasta el año de 1996, en el que se creó una jurisdicción especializada dentro de la Judicatura federal, lo cual fue reproducido en los 31 estados y en el Distrito Federal.

Estos tribunales electorales tuvieron como antecedente en el año de 1987, a los tribunales administrativos sobre elecciones, pero su independencia fue cuestionada en dos recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las que fueron la base para la creación de los tribunales judiciales y de los recursos correspondientes.

El tribunal administrativo no fue la primera institución creada para proteger los derechos políticos derivados de las elecciones, desde la adopción de la última Constitución de México de 1917 —en efecto a partir de la Ley Electoral de 6 de febrero de 1917—, se crearon recursos que se promovían ante la autoridad administrativa, así como ante

órganos jurisdiccionales, ya sea especializados o no en la materia electoral,¹ y que fundamentalmente se referían a rectificaciones al padrón electoral por los ciudadanos.

El avance de la justicia electoral en México ha sido paulatino. Cada ley en México ha dado un paso lento del ámbito administrativo hacia el jurisdiccional, al tiempo que se han ido construyendo los cimientos del juicio ciudadano, principal medio de impugnación para la tutela de los derechos político-electorales en México.

En 1996, sin embargo, se da un vuelco al crearse una jurisdicción especializada dentro de la Judicatura federal, lo cual fue reproducido en los 31 estados del país y en el Distrito Federal. A ésta le corresponde resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por mucho, el medio de impugnación que con mayor frecuencia se presenta.

Si bien en sus orígenes este medio de impugnación se usó primordialmente para solicitar correcciones al padrón electoral y lista nominal, lo cierto es que en la actualidad ha sido un instrumento muy eficaz para que la justicia electoral federal coadyuve a proteger, por ejemplo, los derechos político-electorales de los militantes de los partidos políticos que consideran violados sus derechos al interior del partido.

Aun más, a través de este recurso se han fijado importantes interpretaciones en términos de equidad de género, comunidades indígenas o derechos políticos de personas sujetas a procesos penales. Con ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha logrado expandir los derechos político-electorales de los ciudadanos y ha incursionado en temas de vanguardia, como los que se discuten en el Consejo para Elecciones Democráticas.

Así, actualmente, puede sostenerse válidamente que tanto los civiles como los políticos son derechos que, junto con otros de generaciones posteriores, se consideran fundamentales, es decir, esenciales para la existencia libre y digna de un ser humano. Y como tales reclaman plena eficacia. En este sentido, cabe precisar que los derechos civiles y

¹ Al respecto véase: “Ley Electoral”, edición impresa facsimilar de la obra impresa por la Secretaría de Gobernación en 1916, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2007; y García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana*, México, Reforma Política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.

políticos reclaman del Estado, por lo regular, una conducta omisita, es decir, un no hacer, una abstención; a diferencia de los derechos de generaciones posteriores que exigen para su plena eficacia una conducta positiva del Estado, un hacer determinado.

En el caso de los derechos políticos, lo que se exige del Estado es que no realice acciones que impidan o dificulten irracionalmente su ejercicio. Para evitar que eso suceda, órganos del propio Estado (los tribunales) se encargan de tutelar el ejercicio eficaz de tales derechos. Adicionalmente, las personas cuentan con órganos supranacionales de protección, en caso de que las instancias del propio país resulten insatisfactorias.

II. Funcionamiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

A) Noción de los derechos político-electorales del ciudadano

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones, que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos que disponga la Constitución y según lo disponga la ley sobre las impugnaciones de los actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Por su parte, el artículo 79, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece, en lo que interesa, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El precepto en comento, en el párrafo segundo señala que dicho juicio resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Del marco normativo a que se ha hecho referencia se desprenden los siguientes derechos político-electorales que son tutelados mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

- a) Derecho de votar en las elecciones populares.
- b) Derecho de ser votado en las elecciones populares.
- c) Derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos.
- d) Derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Asimismo, en el marco de la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del 1 de julio de 2008, se reconoció la posibilidad de que, quien teniendo interés jurídico, pudiese impugnar a través del juicio referido, los actos y las resoluciones que considerara que indebidamente afectaran su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Es importante destacar el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 36/2002, cuyo rubro es del tenor siguiente: “JUI-CIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN”.

De lo anterior se desprende que la Sala Superior ha considerado que la efectiva tutela de los derechos políticos, conlleva a proteger derechos fundamentales estrechamente vinculados a los referidos derechos, como pueden ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas.

Aunado a lo anterior, resultan de especial interés los siguientes criterios de la Sala Superior, de la Cuarta Época, los cuales fueron aprobados

por mayoría de votos: “DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO”, Tesis XVIII/2007.

“JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA REMOCIÓN DEL COORDINADOR DE UNA FRACCIÓN PARLAMENTARIA NO ES IMPUGNABLE. (Legislación de Campeche)”, Tesis XIV/2007.

B) Supuestos en los que el ciudadano puede promover el juicio

El artículo 80, párrafo 1, incisos a) al g), de la ley adjetiva señala que el juicio puede ser promovido por el ciudadano cuando:

- Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto.
- Habiendo obtenido oportunamente el documento antes mencionado, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.
- Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.
- Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo 79 de la ley adjetiva, y
- Considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de

elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

C) Competencia

De conformidad con el artículo 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Superior es competente para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia:

- Que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Los que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos.
- Así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales.

Por su parte, de los artículos 83, párrafo 1, inciso a), fracciones I a la IV, en relación con los artículos 80, incisos b), d), e), f) y g), y 82, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene que la Sala Superior es competente para resolver el juicio en comento en única instancia, en los siguientes casos:

- Cuando el ciudadano considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular, en relación con las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y

- en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.
- Cuando el ciudadano habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política.
 - Cuando el ciudadano considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.
 - Cuando el ciudadano considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo 79 de la ley en comento, por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales.
 - Asimismo, tratándose de los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio a que se refiere el Libro Tercero, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada, cuando se refiere a la elección de Gobernadores o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 195, fracción IV, incisos a) al d), de la Ley Orgánica mencionada, cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción tiene competencia para conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por:

- La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales;
- La violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio;
- La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y
- La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

Asimismo, del artículo 83, párrafo 1, inciso b), fracciones I a V, en relación con el 80, párrafo 1, incisos a), b) c), y d), y con el 82, párrafo 1, inciso b), de la Ley adjetiva se tiene que la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, es competente para resolver el juicio ciudadano en los siguientes casos:

- Cuando el ciudadano habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto.
- Cuando el ciudadano habiendo obtenido oportunamente el documento antes referido, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- Cuando el ciudadano considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

En estos tres casos cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales o de las entidades federativas.

- Cuando considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular, en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.
- Por la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento.
- Por la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.
- Asimismo tratándose de los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio a que se refiere el Libro Tercero, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada, cuando se refiere a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

Con motivo de la competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales en el juicio multicitado, en la Cuarta Época, la primera de las mencionadas ha aprobado las siguientes tesis jurisprudenciales,

cuyo rubro es: “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES VINCULADAS CON EL ACCESO Y DESEMPEÑO DE CARGOS PARTIDISTAS ESTATALES Y MUNICIPALES”, jurisprudencia 10/2010.

“ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL.”, jurisprudencia 12/2009.

“COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”, jurisprudencia 3/2009.

D) Algunos aspectos de procedencia

Requisitos de forma

El artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral requiere, entre otras cuestiones, que en la demanda se realice el señalamiento del nombre del actor, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación de la resolución impugnada y del responsable, la mención de los hechos y de los agravios que afirma, le causa el acto reclamado, además de la firma autógrafa del enjuiciante.

Plazo para presentar la demanda

De conformidad con el artículo 8, de la ley de la materia, los medios de impugnación se deben presentar dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable.

Es importante señalar que si lo que se impugna es una omisión de una autoridad electoral, ésta se considera de tracto sucesivo, con lo que el plazo legal no ha vencido.

Legitimación activa

Como regla general de conformidad con el artículo 79 de la ley de la materia, se prevé que únicamente los ciudadanos pueden incoar el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano.

Cabe destacar que este requisito se flexibiliza tratándose de comunidades indígenas, tal y como se desprende de la tesis XX/2008 de esta Sala Superior, cuyo rubro es: “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES”.

Personería

De conformidad con el artículo 79, párrafo 1 de la ley adjetiva, el juicio para la protección de los derechos políticos sólo procede cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes, haga valer presuntas violaciones que ahí se indican.

De lo anterior se tiene que en el juicio de mérito se admite la representación del ciudadano.

Interés jurídico

La Sala Superior ha sostenido en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2002, cuyo rubro es: “INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO” que el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.

Al respecto resultan de interés los siguientes criterios de la Sala Superior: “INTERÉS JURÍDICO. LOS PRECANDIDATOS REGISTRADOS LO

TIENEN PARA IMPUGNAR LOS ACTOS RELATIVOS AL PROCESO ELECTIVO INTERNO EN QUE PARTICIPAN”, tesis XLII/2009.

“INTERÉS JURÍDICO. MILITANTES Y SIMPATIZANTES CUYA CONDUCTA GENERÓ LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR CULPA *IN VIGILANDO*, RECONOCIMIENTO DE”, tesis XXIX/2008.

Definitividad y firmeza de la resolución reclamada

Este requisito es exigible a todos los medios impugnativos que se instauran ante esta Sala Superior, con base en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se establece, que para la procedencia de los medios impugnativos es indispensable agotar las instancias previas establecidas en la Ley para combatir los actos o resoluciones impugnadas, en virtud de los cuales puedan ser modificadas, revocadas o anuladas.

Derivado de lo anterior, el artículo 80, párrafo 2 dispone que el juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

Del artículo 80, párrafo 3 de la ley de la materia se desprende que tratándose de los actos o resoluciones del partido político al que el ciudadano está afiliado, y considere que violan sus derechos político-electorales, el quejoso debe agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

E) Efectos de las sentencias

De conformidad con el artículo 84, párrafo 1, incisos a) y b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

- Confirmar el acto o resolución impugnado, y
- Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

En principio, pareciera que la redacción de los textos constitucional y legal, conducen a una reducción tajante: de los derechos políticos antes enunciados, sólo se tutelan, a través del JDC, los derechos políticos *expresamente* prescritos y *directamente* relacionados con una elección: el de votar, el de ser votado, el de afiliación partidista y el de asociación política. Sin embargo, la jurisprudencia del citado Tribunal Electoral ha ampliado paulatinamente el ámbito protector del JDC, pues se ha sostenido que éste procede no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los derechos político-electorales, sino también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los derechos de votar y ser votado, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.²

Entre esos derechos fundamentales que, sin ser político-electorales, pueden ser protegidos mediante el JDC, en razón de su estrecha vinculación con los derechos político-electorales y cuya protección resulta indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de éstos, figuran los de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difu-

² Jurisprudencia 36/2002, de rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN".

sión de las ideas. En este sentido, cabe señalar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha entendido que su labor no se limita en exclusiva a proteger sólo los derechos directamente vinculados a la elección, sino también aquellos cuya existencia y plena eficacia es un presupuesto esencial de una forma democrática de gobierno.

III. Juicios ciudadanos recientes de relevancia

A. Protección a pueblos indígenas y sus miembros

Suplencia de la queja de comunidades y pueblos indígenas

México se ha unido a la tendencia internacional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas que habitaban en territorio del país antes de la conquista, y el Tribunal Electoral no podría ser la excepción.

La reforma constitucional de 2001 reconoce la composición pluricultural del Estado Mexicano, así como los usos y costumbres bajo los cuales los pueblos indígenas se desarrollan, reconociéndolas y otorgándoles efectos dentro del sistema jurídico, incluso para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus tradiciones.

En 2007, pobladores del municipio de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca,³ promovieron un juicio electoral ciudadano para impugnar la determinación de las autoridades locales para no celebrar elecciones municipales por falta de las condiciones necesarias para hacerlo.⁴

El juicio ciudadano⁵ establece la posibilidad de suplir la deficiencia de las defensas de los actores.⁶ Para el caso de los integrantes de grupos indígenas se fue más allá, al considerar que cuando los derechos

³ En el estado de Oaxaca 418 de los 570 municipios eligen a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres.

⁴ SUP-JDC-11/2007, resuelto el 6 de junio de 2007.

⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

⁶ Artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

en juego se relacionen con la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, como una medida tuitiva especial, el juzgador puede corregir cualquier tipo de insuficiencia, incluso determinar el acto de autoridad que realmente afecta a los comparecientes.

Para llegar a tal conclusión, la Sala Superior consideró lo siguiente.

La Constitución Mexicana impone al Estado la impartición de justicia pronta, imparcial y expedita. En reconocimiento a la situación de marginación y exclusión en la que históricamente se han encontrado los pueblos indígenas, que los ha colocado en una posición de desventaja, impone al Estado Mexicano, la adopción de medidas particulares para estos grupos, a fin de lograr el acceso pleno a la jurisdicción, en las que se tomen en cuenta sus prácticas culturales, su cosmovisión de la vida, a fin de revertir la situación de desventaja en el que se han encontrado.

Como sustento de ello, se consideró que el ámbito de derechos fundamentales reconocido para todo individuo no ha sido suficiente para que las comunidades indígenas superaran las condiciones precarias en las que subsisten, por lo que se requiere un reforzamiento al ámbito de protección extendido, con un reconocimiento más general y previo de las situaciones y características que identifican y dan sentido a estas colectividades y sus miembros.

Conclusión que encuentra sustento en la protección de la libertad de pensamiento y expresión de esas comunidades; la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como la libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, garantizadas en el artículo 27, apartado 1, del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; así como el *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, que establece la responsabilidad de los gobiernos de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Con base en ese marco jurídico, se concluyó que la Sala Superior tenía el deber de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las comunidades indígenas, que resulten adecuadas e idóneas para frenar la inercia social de desigualdad.

En ese contexto, la Sala corrigió las irregularidades relacionadas con el acto reclamado, al precisar cuál era el que realmente afectaba

a los demandantes (determinación del legislativo local que determinó la no existencia de condiciones para la celebración de las elecciones) y consideró que de acuerdo con las condiciones particulares de la comunidad, la publicación en el órgano oficial de difusión no vinculaba a la comunidad, por lo que el juicio se presentó oportunamente.

De no aplicarse esos criterios, el juicio hubiera sido improcedente, lo cual hubiera impedido dictar una sentencia sobre el conflicto planteado, en la que finalmente se ordenó a los órganos estatales la realización de las elecciones en el municipio referido, que desde 2002 no se habían realizado.

Acción afirmativa en la selección de candidatos a favor de indígenas

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) establece en sus estatutos acciones afirmativas para la selección de los integrantes de las listas de representación proporcional con base en el género, la juventud, la condición migratoria y la condición étnica.

En el marco del proceso de elección de diputados de 2009, un ciudadano en su carácter de miembro de una comunidad indígena promovió juicio electoral ciudadano para impugnar la determinación del PRD de no incluirlo en la lista de representación proporcional, a pesar de tener esa calidad.⁷

Con base en el reconocimiento constitucional del carácter pluricultural de México, así como los tratados internacionales mencionados y la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas formas de Discriminación Racial y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, la sentencia fue relevante en dos aspectos:

El primero consistió en la demostración de la calidad de indígena del demandante, al no existir una definición universal al respecto, ni la exigencia de una prueba especial sobre esa calidad subjetiva, por lo que no se exigió la demostración fehaciente y absoluta de esa condición.

⁷ SUP-JDC-488/2009 resuelto el 10 de junio de 2009.

El segundo aspecto tuvo que ver con la aplicación de la norma que prevé la acción afirmativa. La regla del partido únicamente establece que en la lista de candidatos se incluirán candidatos indígenas, por lo menos equivalente al porcentaje de población indígena del ámbito correspondiente.

Esta disposición podría ser entendida en el sentido de que con la inclusión del porcentaje correspondiente en la lista, aunque fuera al final (en los lugares que menos posibilidad de asignación tienen) se cumpliría la norma.

Sin embargo, la Sala Superior consideró que la inclusión de cuotas indígenas debe ser por bloques, esto es, si la lista se integra con 30 lugares y los lugares reservados para estos candidatos son 3, debe incluirse a uno de ellos en el primer bloque de 10, otro en el segundo bloque de 10 y el último en el tercer bloque, como sucede con otras acciones afirmativas.

Esta consideración se sustentó en la finalidad de establecer acciones afirmativas, que se conciben como un mecanismo encaminado a establecer políticas que den a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sido excluido o que no contaba con oportunidades de acceso a los cargos públicos, la posibilidad de poder ser incluido y participar activamente. Para ello, se utilizan instrumentos que operan en sentido inverso al excluyente, para ahora funcionar como mecanismos de compensación a favor de dichos grupos minoritarios.

Por tanto, para lograr su finalidad, se consideró que la inclusión de las candidaturas indígenas debía hacerse mediante el sistema de bloques antes mencionado.

El resultado de la sentencia fue que el demandante debía ser incluido en la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional del PRD en la elección de 2009.

B. Derechos políticos su no restricción por sanciones penales, a la luz de la Constitución Federal y de los tratados internacionales

Derecho a votar⁸

En este asunto la Sala Superior revocó la resolución de la autoridad administrativa electoral, en el sentido de excluir al ciudadano del padrón electoral y, por consecuencia, no entregarle su credencial para votar con fotografía, por habersele dictado auto de formal prisión.

La revocación tuvo como base la ponderación de la importancia del derecho de votar, sobre la base de que conforme a una interpretación garantista de la norma constitucional prevista en la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política, la suspensión de derechos político-electorales debe entenderse actualizada con la sujeción a proceso del ciudadano, lo cual opera a partir de que exista un auto formal de prisión, el cual obligue irremediablemente al procesado a ser privado físicamente de su libertad, en razón de que no fue recurrida o concedida una medida de menor entidad como lo es la libertad bajo caución, misma que consiste en que el procesado sea puesto en libertad caucional y de esta forma continúe en la defensa de su inocencia. Lo anterior, siempre y cuando haya satisfecho requisitos tales como: a) La garantía del monto de la reparación del daño; b) La garantía de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponérsele; c) Que caucione el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, que la ley establece en razón del proceso; y d) Que no se trate de alguno de los delitos calificados como graves.

⁸ SUP-JDC-85/2007 resuelto el 20 de junio de 2007.

Derecho a ser votado

Caso Julio César Godoy Toscano⁹

La Sala Superior confirmó la imposibilidad de que el actor tomara protesta del cargo para el que había sido electo, por encontrarse en la hipótesis de suspensión de los derechos político-electorales de un ciudadano electo para un cargo de elección popular, por hallarse prófugo de la justicia.

A diferencia del asunto SUP-JDC-85/2007, este caso cobra relevancia porque, en la sentencia se pondera que mientras en el criterio anterior se privilegió la presunción de inocencia, mientras no se demostrara lo contrario, con el dictado de una sentencia, en el caso, se trataba de una situación reconocida por el propio actor, de mantenerse al margen del orden legal por estar prófugo de la justicia (art. 38, fracción V, CPEUM).

Caso Martín Orozco Sandoval¹⁰

La Sala Superior revocó el acuerdo que negaba el registro de la candidatura del actor, al considerar la responsable que se encontraba suspendido de sus derechos político-electorales, por estar sujeto a proceso que mereciera pena corporal.

Se destacó nuevamente la importancia de privilegiar el principio de la presunción de inocencia, además de que no existía un auto de formal prisión, pues el actor estaba sujeto a proceso penal, pero en libertad, condicional, lo cual, en una visión garantista no tenía por qué afectar sus derechos político-electorales.

C. Obligación de los órganos intrapartidistas de respetar las garantías del debido proceso en la resolución de sus conflictos internos

La codificación electoral federal en México reconoce la potestad de los partidos políticos para resolver ante sus propias instancias los

⁹ SUP-JDC-670/2009 resuelto el 1 de octubre de 2009.

¹⁰ SUP-JDC-98/2010 resuelto el 13 de mayo de 2010.

conflictos suscitados con sus afiliados. El agotamiento previo de los medios de impugnación intrapartidistas constituye un requisito de procedibilidad para que los afiliados a un partido político acudan al Tribunal Electoral en defensa de sus intereses, salvo cuando los órganos partidistas competentes, entre otros supuestos, incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso, en cuyo caso, acudirán directamente al Tribunal Electoral.

En el expediente SUP-JDC-344/2008,¹¹ la Sala Superior conoció de la infracción del derecho de acceso a la justicia intrapartidista en perjuicio de los afiliados a un partido político.

Para controvertir el cómputo realizado por una comisión técnica electoral respecto de la elección de delegados en una entidad federativa (Baja California), diversos militantes de un partido político (PRD) presentaron un recurso de inconformidad previsto en las normas reglamentarias.

En el caso, los órganos competentes intrapartidistas incumplieron con el procedimiento establecido en su propia normativa, pues la comisión técnica nacional que recibió la impugnación, no envió el escrito de demanda y sus anexos a la instancia superior que resolvería, mientras que ésta, no solicitó al inferior la remisión de tales documentos. Ante tales hechos, los afectados acudieron directamente ante la Sala Superior cuestionando estas omisiones.

La relevancia del asunto estriba en que los órganos que tenían una intervención destacable en el trámite y la resolución del medio de impugnación intrapartidista, habían vulnerado en perjuicio de sus afiliados la garantía del debido proceso, al no haber atendido, pronta y expeditamente, sus solicitudes de impugnación.

La Sala Superior observó que el medio de defensa agotado internamente para combatir un acto relacionado con la integración de un órgano de representación nacional, resultaba ineficaz, en atención a que la omisión combatida negaba el acceso a la justicia intrapartidista a los afiliados y les dejaba en estado de indefensión.

Por tanto, a fin de privilegiar la garantía del debido proceso a favor de los enjuiciantes, la ejecutoria del 7 de mayo de 2008 ordenó a los

¹¹ Resuelto el 7 de mayo de 2008.

órganos competentes intrapartidistas tramitar y resolver, en un plazo perentorio y conforme a sus atribuciones estatutarias, los recursos de inconformidad planteados por sus militantes.

D. Equidad de género

*Caso Guajardo*¹²

Las constituciones federal y de los estados, así como la legislación electoral en general, garantizan el acceso de las mujeres al servicio público y a los cargos de elección popular, en condiciones de equidad frente a los varones.

En el caso específico, la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática desestimó la pretensión de Mary Telma Guajardo Villareal, de ser trasladada del lugar cuatro, al tres, de la lista de candidatos a diputados plurinominales, al estimar que la alternancia de dos candidaturas de género distinto en un segmento de cinco, permitía su ubicación una en seguida de otra en la lista, lo cual se cumplía, al haberse colocado a una mujer, seguida de dos hombres y luego de dos mujeres.

Inconforme con lo anterior, la enjuiciante hizo valer ante el Tribunal Electoral que no bastaba con que en cada segmento de cinco candidatos se garantizara que cada género contara por lo menos con 50% de representación, sino que, además, se debía respetar la regla de alternancia que significa intercalar, de manera sucesiva, a un hombre y a una mujer, entre sí.

En la ejecutoria dictada el 6 de mayo de 2009, la Sala Superior consideró que la regla de alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional prevista en el código electoral (art. 220, párrafo 1, parte final), consiste en colocar en forma sucesiva una mujer seguida de un hombre, o viceversa, en cada segmento de cinco candidaturas hasta agotar dicho número, de modo tal que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos del segmento respectivo.

¹² SUP-JDC-461/2009 resuelto el 6 de mayo de 2009.

Esta regla tiene como finalidad el equilibrio entre los candidatos a elegirse por el principio de representación proporcional, de ambos sexos, y lograr la participación política efectiva en el Congreso de la Unión de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial o real y efectiva. Asimismo, permite que los partidos políticos cumplan con el deber de promover y garantizar la igualdad de oportunidades, procurar la paridad de género en la vida política del país y desarrollar el liderazgo político de las mujeres a través de postulaciones a cargos de elección popular.

De esta ejecutoria derivó el criterio relevante intitulado “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. CÓMO SE DEBE APLICAR LA ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS”, y dada su trascendencia en materia de equidad de género, tuvo el privilegio de participar en el concurso “Género y Justicia al Descubierto”, convocado por la organización internacional de derechos humanos Women’s Link Worldwide.¹³

Caso González Saavedra¹⁴

En otro asunto, se analizó la impugnación presentada por la Magistrada María Teresa González Saavedra, que cuestionaba la designación del Tribunal Electoral de Sonora, en razón de que la misma iba en contra de los principios de alternancia y rotación establecidos en la constitución local.

Con apoyo en el marco jurídico aplicable, la ejecutoria del 10 de marzo del año en curso, se señaló que los tres magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Sonora duran en su encargo 9 años, que el cargo de Presidente se ejerce por tres años, y que la institución de la Presidencia es rotativa, lo cual permite, en su momento, que los tres magistrados sean electos como Presidente.

De esta manera, si el Pleno del Tribunal se integra con tres magistrados y dos de ellos no han ocupado el cargo de Presidente, entonces,

¹³ <http://uncovered.womenslinkworldwide.org/nominations/2010>.

¹⁴ SUP-JDC-28/2010 resuelto el 10 de marzo de 2010.

válidamente cualquiera de éstos es elegible para acceder al mismo; sin embargo, si sólo uno de ellos es el que no ha ocupado dicho cargo, entonces, éste sería el único por el que válidamente se podría votar, dado que los otros dos magistrados ya habían ejercido ese cargo.

Se estimó que para la designación del Presidente debía atenderse, tanto al sistema de votación de sus tres integrantes, como al principio de equidad y alternancia de género previsto en la Constitución Política local (art. 22, párrafo vigésimo cuarto), en la cual establece que en la integración de los órganos electorales habrá paridad de género y se observará en su conformación el principio de alternancia de género, y además, que en la integración del Tribunal, será obligatorio conformarlo por ambos géneros; y que el principio de no reelección se refleja en la presidencia del Tribunal Electoral, a razón de la figura de la rotación de la presidencia, la cual excluye a quien ya ha ejercido dicho cargo.

Con apoyo en lo anterior, la Sala Superior revocó el acuerdo de elección de Presidente del Tribunal Electoral, recaído en el magistrado Luis Enrique Pérez Alvidrez y, consecuentemente, ordenó la designación inmediata de quien debía ocupar dicho encargo, esto es, de la magistrada María Teresa González Saavedra.