

<i>1. Introducción</i>	<i>7</i>
<i>2. Liberalismo y democracia</i>	<i>10</i>
<i>3. El derecho de la mayoría y los derechos de los individuos</i>	<i>17</i>
<i>4. Cambio político y democracia constitucional</i>	<i>19</i>
<i>5. La eficacia del ordenamiento jurídico</i>	<i>23</i>
<i>6. El acceso a la justicia</i>	<i>26</i>
<i>7. La protección jurisdiccional de los derechos constitucionales</i>	<i>33</i>
<i>8. El control de constitucionalidad en materia electoral</i>	<i>38</i>
<i>9. El acceso a la justicia electoral y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos</i>	<i>44</i>

Democracia y control de constitucionalidad.

Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia

1. Introducción

Las modernas democracias representativas son liberales no sólo porque su evolución está estrechamente ligada al desarrollo del pensamiento político liberal, sino también y sobre todo porque hoy serían inconcebibles sin el sentido garantista del constitucionalismo, cuya razón de ser consiste precisamente en la garantía jurídica de los derechos y las libertades individuales, piedra angular de la doctrina liberal. En efecto, el carácter liberal de las democracias representativas supone una restricción al principio democrático de la voluntad de la mayoría, en la medida en que trata de asegurar, frente a esa voluntad mayoritaria convertida en poder público, los derechos de los individuos y las minorías.

De allí que en las democracias constitucionales la legitimidad y la legalidad del poder público se expresen tanto en el principio democrático del derecho de la mayoría a formar go-



bierno, como en la defensa de las garantías de los individuos y las minorías frente a la autoridad. Hoy, en efecto, cuando se habla de una democracia constitucional se presupone un marco normativo que, como condición mínima, debe ofrecer a la vez reglas electorales transparentes y eficaces para la expresión de la voluntad de la mayoría, y mecanismos e instrumentos no sólo efectivos sino también accesibles, destinados a la defensa de las garantías de los individuos y las minorías.

La construcción del constitucionalismo tiene sus cimientos en esa doble exigencia de principio, y por ello las cartas constitucionales modernas, a partir del modelo norteamericano de finales del siglo xviii, se conforman con una declaración de derechos y un sistema de organización de poder público concebido para distribuir y limitar el ejercicio de la autoridad. En el caso de México, la tradición constitucional ha respondido formalmente a esa doble exigencia. Sin embargo, el despliegue efectivo de los principios inherentes a las democracias constitucionales en la realidad ha sido un fenómeno reciente, producto de las sucesivas reformas que, sobre todo en los últimos tres lustros, permitieron, por una parte, construir un entramado normativo e institucional eficaz para la legitimación democrática del poder, y por otro, establecer las bases para el fortalecimiento de la defensa de la Constitución y, por lo tanto, de los derechos y las libertades fundamentales de los individuos.

El ciclo de reformas electorales de 1989/90, 1993, 1994 y 1996, y las reformas relativas a las atribuciones y la organización del Poder Judicial de la Federación, han operado precisamente con el fin de alcanzar el necesario equilibrio entre la legitimidad mayoritaria del poder público (el título democrático del poder) y la legalidad de su ejercicio (la limitación del poder en el marco de la Constitución y las leyes, así como la defensa de los derechos y libertades de los individuos y las minorías). Y, en este sentido, se puede afirmar sin reservas que el

ordenamiento mexicano reúne las exigencias fundamentales de una democracia constitucional.

No obstante el salto cualitativo experimentado en los últimos años, el control de constitucionalidad y la defensa jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos siguen siendo precarios, pues si bien es incuestionable que los instrumentos procesales destinados a garantizar la constitucionalidad en materia electoral se han ampliado y fortalecido de manera muy importante, es igualmente claro que los sujetos menos atendidos en este proceso han sido los ciudadanos en lo individual. El juicio de amparo, como se sabe, no es procedente en materia electoral, y las acciones de inconstitucionalidad respecto a normas electorales incorporadas al ordenamiento con la reforma de 1996 sólo pueden ser promovidas por los partidos políticos. Si a ello se añade la resolución de la Suprema Corte de mayo de 2002 en la cual se determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación “carece de competencia para hacer consideraciones y pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general, aun a pretexto de determinar la inaplicación de ésta”, queda claro que la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos en lo individual y el control de constitucionalidad para la protección de los mismos, no cuentan con los instrumentos necesarios para ser hechos valer en forma efectiva cuando el ciudadano considere que han sido violados en su perjuicio.

Pero no sólo eso. Incluso dentro de las limitaciones apuntadas, los ciudadanos que en lo individual quieran hacer valer sus derechos por la vía del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, enfrentan obstáculos que dificultan su acceso a la jurisdicción y, en consecuencia, impiden o, por lo menos, restringen, la eficacia de las garantías que la Constitución y las leyes en la materia les confieren formalmente. Esta situación supone una grave debilidad —de derecho y de hecho— del sentido garantista que debe caracte-

rizar a una democracia constitucional, en tanto los principios de legalidad y de igualdad ante la ley requieren la posibilidad de que cualquier persona pueda hacer valer sus derechos si considera que han sido violados por la autoridad.

Con el propósito de plantear y ensayar algunas ideas sobre las cuestiones relativas a la eficacia del ordenamiento jurídico en esta materia y a los problemas que los ciudadanos enfrentan para acceder a la justicia y hacer valer sus derechos político-electorales, este trabajo comprende, primero, una revisión general del marco teórico del liberalismo, la democracia y el constitucionalismo, para después arribar a los problemas específicos del control de constitucionalidad y legalidad en materia electoral, con particular énfasis en el estado que guarda, así como en sus debilidades, el sistema para la defensa de la Constitución desde el punto de vista de los ciudadanos en lo individual.

2. Liberalismo y democracia

Cuando se habla de liberalismo suelen confundirse por lo menos dos significados que si bien tienen en común su oposición de principio a la intromisión del estado en el ámbito de los particulares, en rigor aluden a cosas diferentes. Por una parte, y en primer lugar, está el liberalismo político, cuyos orígenes se remontan a la Inglaterra de finales del siglo xvii, ya como una elaboración doctrinal expresamente contraria a la arbitrariedad del poder estatal y, por tanto, surgida en defensa de las libertades de los individuos. Por otra parte, y en segundo lugar, está el liberalismo económico, cuya gestación, montada sobre la concepción utilitarista de la política y la economía, ocurre y fructifica un siglo más tarde, asociada al *laissez-faire* y, en consecuencia, a la protesta contra las restricciones impuestas al libre comercio por los estados nacionales.

La distinción es importante en la medida en que, como advierte Sartori ¹ “tratar conjuntamente, indiferenciadamente,



un *sistema político* (el liberalismo) y un *sistema económico* (el librecambismo) atenta tanto contra la evidencia histórica como contra toda claridad analítica.” Si el liberalismo político surgió y cobró vida mucho antes de que el liberalismo económico fuera concebido y enarbolado como un reclamo a favor del libre comercio, y más aún, si los fundadores del pensamiento político liberal lo concibieron a la luz de una realidad y una aspiración políticas, entonces resulta evidente que ni histórica ni conceptualmente cabe la confusión de los significados, a pesar, hay que insistir, de la posterior vinculación entre la democracia liberal y el libre mercado. En todo caso, lo que importa destacar aquí es el sentido liberal y constitucional de las democracias representativas desde el punto de vista de la garantía de los derechos y las libertades de los individuos y las minorías. Y, por ello, en lo sucesivo la referencia al liberalismo estará acotada a su significado político.

La doctrina liberal surgió como una defensa de la libertad de conciencia, y si bien en sus formulaciones más primarias se asoció al reclamo del reconocimiento de la fe como una experiencia individual en el seno del protestantismo, su evolución posterior la desplegó en el terreno de los derechos humanos en general, ya no sólo la libertad de creencias, y en la edificación del constitucionalismo. Así, no obstante sus restricciones y sus propias desviaciones, la exigencia protestante en torno a la inviolabilidad de la conciencia significó una decisiva contribución a la formación del pensamiento liberal, al poner el acento en la individualidad del ser humano, en su capacidad de discernimiento y, por lo tanto, en su libertad para decidir.

No es casual, por ello, que la *Carta sobre la tolerancia* (1689) de John Locke haya tenido como motivos la persecución y la intolerancia religiosa. El protestantismo y la violencia del catolicismo contra los protestantes, expresaba en el fondo una disputa frontal entre la concepción del ser humano como parte — y sólo como parte se le comprendía— de una colectividad, y la

concepción reformista del individuo como un ser independiente y libre para resolver conforme a su conciencia sobre las cuestiones de la fe. Una confrontación que, con el tiempo, sería reconocida como el origen de la afirmación del individualismo y, en consecuencia, como una expresión indiscutiblemente protoliberal.

Entre estas luchas germinales y la formación de la doctrina liberal clásica, transcurrió el paso de la sociedad medieval —la organización social basada en estamentos, bajo una estructura eminentemente corporativa— a la sociedad moderna en occidente, cuyos fundamentos radicaban, precisamente, en la afirmación de los derechos y las libertades individuales. Prácticamente tres siglos de transición y evolución cuyos ejes serían las sucesivas elaboraciones sobre los derechos del hombre, conducidos a su vez por la modernización de la teoría del derecho natural y la construcción del constitucionalismo. Del iusnaturalismo, cuya esencia radica en la convicción de la existencia de una serie de derechos inherentes al hombre, antes y por encima de la formación del poder público, el liberalismo heredó el principio de los límites del estado ante esos derechos y libertades del individuo. Una convicción que supone la afirmación de un derecho de *dominium* sobre su vida y sus bienes, y que deriva de su naturaleza humana. Hobbes, primero, y Locke, más tarde, construirían sobre esas bases una teoría del contrato social que sería revolucionaria en la evolución de la teoría del estado, al asociar dicho contrato con la voluntad de los individuos.

Que Hobbes haya concebido ese contrato como el fundamento de la monarquía absoluta y que Locke lo haya hecho bajo la idea de un poder acotado, no altera la coincidencia y la relevancia doctrinal sobre el origen y la fuente de legitimación del poder en los dos casos: la voluntad de los individuos. Por ello, no obstante su justificación del poder absoluto, Hobbes en su *Leviathan* (1651) presupone en éste una limitación fundamental: el respeto a la vida de los contratantes; su razonamien-

to se basa, justamente, en la idea y los motivos del contrato. Si cada individuo había expresado su voluntad entregando al monarca la potestad soberana con el fin de salir del estado de naturaleza, lo había hecho por encima de todo para poner a salvo su vida y, por tanto, habría sido un contrasentido que el poder producto del contrato pudiera disponer de su vida.

En Locke los efectos del contrato son distintos, aunque, como ya apunté, la fuente es la misma: la voluntad individual. Como explica José Guilherme Merquior² “el contractualismo de Locke señaló la apoteosis del derecho natural en el sentido individualista moderno. En los contratos sociales ideados por Hobbes antes que él y por Rousseau después de él, los individuos enajenaban completamente su poder a un rey o una asamblea. En cambio en Locke los derechos personales provienen de la naturaleza, como dones de Dios, y están lejos de disolverse en el pacto social. Mientras que los pactarios de Hobbes renuncian a todos sus derechos salvo uno —la vida—, los individuos de Locke renuncian solamente a un derecho —el de hacerse justicia por propia mano— y conservan todos los demás.”

De Locke a la elaboración del constitucionalismo moderno hay casi un siglo de por medio en el que Inglaterra sufrió una era de estancamiento, con una aristocracia todavía muy poderosa que hizo del estado un instrumento al servicio de sus intereses y de los grandes negocios imperiales. Locke y sus tratados eran comentados y constituían una referencia obligada en el debate público, pero la actividad y la teoría política quedaron relegadas a un segundo plano. En ese período, hasta la Constitución norteamericana de 1776 y la publicación de *El federalista* en 1787-88, el liberalismo se expresó en la Europa continental, bajo la inspiración inglesa, en los primeros esfuerzos teóricos por traducir la idea liberal en ordenación jurídica del poder. Y es Montesquieu, no obstante las limitaciones inherentes a su visión aristocrática del estado, quien en el *Espíritu de la leyes* (1748) se encarga de formular un esquema de organización del

poder público, orientado por la idea de una monarquía virtuosa y moderada, en armonía con las libertades del individuo.

Pero fueron los constituyentes norteamericanos quienes le dieron a la constitución el sentido moderno que hoy conocemos, es decir, su sentido garantista, formado por dos componentes: una organización del poder concebida para acotar su actuación en el marco del ordenamiento jurídico, y una carta de derechos individuales para fijar los límites del ejercicio del poder público. En efecto, la constitución fue concebida así como el gobierno de las leyes, y la elaboración de la teoría constitucional como la expresión doctrinal y jurídica por excelencia del liberalismo político, al punto de que Sartori afirma que *El federalista* es el único mayor clásico del constitucionalismo. En este sentido, el propio Sartori³ señala que “en todo Occidente los pueblos pedían una *constitución* porque ese vocablo significaba para ellos una ley fundamental, o una serie fundamental de principios, paralelos a una cierta disposición institucional, dirigida a delimitar el poder arbitrario y asegurar un gobierno limitado. Se entiende que las técnicas del garantismo son diversas (cartas de derechos o no, control judicial o no, cuánta y cuál separación de poderes, etc.), pero en todos los casos su intención y razón de ser son el asegurar que los ciudadanos estén protegidos y garantizados del abuso del poder.”

Y en el artículo 16 de la Declaración Francesa de Derechos de 1789 el significado del concepto se hace explícito: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada y la separación de poderes no está definitivamente determinada no tiene una constitución”. En síntesis, el último cuarto del siglo XVIII le dio al concepto de constitución un significado unívoco: dejó de aludir en definitiva a la forma de organización de cualquier estado, para referirse a partir de entonces a una forma específica de organización del poder, donde éste se encuentra expresamente limitado y donde los derechos y las libertades de los individuos están efectivamente garantizados.

La evolución del liberalismo y su traducción jurídica en constitucionalismo no implicaban en un principio necesariamente la asociación con una forma específica de gobierno, la democracia. Pero lo cierto es que dieron lugar a la vinculación cada vez más común y, finalmente, a la asociación entre el constitucionalismo y la moderna democracia representativa. En efecto, a lo largo del siglo xix el liberalismo se fue llenando de contenido social, manifiesto sobre todo en los reclamos de igualdad real de derechos y sufragio universal. En la medida en que la discusión sobre la residencia de la soberanía fue siendo ganada no sólo en terreno teórico sino también en el campo de la vida real de las sociedades decimonónicas por quienes sostenían el principio de la soberanía popular, las tensiones entre el liberalismo aristocrático y los grandes movimientos sociales dieron lugar a una creciente afirmación democrática. Si el liberalismo había centrado su preocupación en la limitación del poder con la finalidad de garantizar los derechos y las libertades de los individuos, la democratización de las sociedades puso el acento en la exigencia de legitimar ese poder sobre la base de la voluntad de la mayoría.

El republicanismo en Estados Unidos, con la determinación de hacer todos los cargos electivos; los whigs en la Inglaterra de 1832, con la aprobación de la Ley de Reforma que ampliaba la ciudadanía a favor de las clases medias; los movimientos revolucionarios de mitad del siglo xix en Alemania y Francia; y, desde luego, la influencia de autores como Alexis de Tocqueville y John Stuart Mill sobre la vida política de su tiempo, hicieron del pensamiento liberal, el constitucionalismo y la democracia un conjunto integrado de principios doctrinales, normas y procedimientos sobre los que se fundarían en el siglo xx las modernas democracias representativas. En esa síntesis, el poder público no sólo debía ser un poder limitado y, en consecuencia, legalmente acotado, sino además un poder democrático y, por tanto, legitimado por la voluntad de la mayoría.

El ejercicio legal (liberal-constitucional y, en efecto, limitado) y el origen legítimo (popular-universal y, en efecto, democrático) del poder público, devinieron así en la doble y fundamental exigencia de las modernas democracias constitucionales.

En ese sentido evolucionó el discurso teórico hasta alcanzarse un acuerdo básico sobre el significado de los conceptos. Y como apunta Norberto Bobbio⁴ hoy “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*.” Y si la respuesta a la cuestión de *quién* tiene la legitimidad para tomar las decisiones se encuentra en la regla de la mayoría —la regla fundamental de la democracia—, la respuesta a la cuestión de bajo *qué procedimiento* se deben tomar esas decisiones reside en los fundamentos y los límites dados por el ordenamiento jurídico —el principio esencial del constitucionalismo.

Por estas razones, las democracias constitucionales no pueden ser vistas sino como la síntesis y el equilibrio del derecho de la mayoría a gobernar y del derecho de los individuos y las minorías a ser gobernados conforme a las atribuciones conferidas y los límites impuestos al poder público por el ordenamiento constitucional. Lo cierto, sin embargo, es que la síntesis y el equilibrio señalados no se resuelven con su mera enunciación, y si bien las normas, los procedimientos y los mecanismos para garantizar esa doble exigencia de las democracias constitucionales pueden variar en cada caso, es evidente que su solución en la práctica enfrenta siempre dos problemas estrechamente ligados: la ineficacia del ordenamiento y los desequilibrios entre el principio democrático de la soberanía popular y el principio liberal de la garantía de los derechos individuales.

En otros términos, las democracias constitucionales viven sujetas al riesgo permanente de perder la síntesis funda-



dora entre el derecho de la mayoría a gobernar y el derecho de los individuos y las minorías a ser gobernados por una autoridad controlada y limitada, y en consecuencia, por la amenaza de que sus principios y normas fundamentales no sean o dejen de ser eficaces. De un lado, pues, están las cuestiones inherentes a la relación entre la mayoría y los individuos o las minorías, y del otro están los problemas relativos a la eficacia de las normas y los mecanismos previstos en el ordenamiento para hacer valer los derechos y las libertades de estos últimos y, en suma, está el problema de la relación entre liberalismo y democracia o, en otros términos, entre libertad e igualdad.

3. El derecho de la mayoría y los derechos de los individuos

Que el poder público descansa en la soberanía popular, que sea la expresión de la voluntad de la mayoría y, por tanto, que goce de legitimidad democrática, no es una condición suficiente para que sea también constitucional en el sentido moderno, garantista, del término. Tanto la derecha como la izquierda nos demostraron en el siglo xx cuan inconstitucional puede ser un estado que reúna en su origen esas condiciones. En nombre y con el respaldo de la mayoría, incluso en algunos casos con un poder público democráticamente legítimo, lo mismo el comunismo que el fascismo excluyeron, reprimieron y exterminaron a minorías e individuos, sin reconocer ni respetar ninguno de sus derechos y libertades. Lo hicieron a partir de una posición expresamente contraria al liberalismo; y lo hicieron, además, con el soporte de estructuras corporativas donde la individualidad, piedra angular del pensamiento liberal, no tenía cabida. Y todo esto, hay que insistir, con la justificación de responder a la voluntad mayoritaria del pueblo o de representar y defender a la nación.

Por ello no es ocioso, al hacer referencia a la relación entre democracia y liberalismo, ocuparse de los problemas y los riesgos que entraña para dicha relación el desequilibrio de sus principios fundamentales, pues si bien es cierto que hoy no se pueden ya concebir por separado, también lo es que una democracia sin un sólido piso de liberalismo —sin unos firmes cimientos de legalidad— corre el riesgo de acabar erosionando y, más aún, ignorando, la relevancia vital de mantener garantizados los derechos y las libertades individuales. Como advierte Sartori⁵, “el liberalismo y la democracia, después de un largo período de fructuosa convergencia, si no además de simbiosis, han llegado a dividirse, a desembocar en dos carreteras divergentes. Las fisuras surgen cuando los componentes de la democracia liberal llegan a estar desequilibrados, es decir, cuando se requiere *más democracia* a expensas de *menos liberalismo*.” De ahí que la exigencia radique en evitar que la democracia, como una extensión del liberalismo, acabe por anular al propio liberalismo.

Y es precisamente en este punto donde el debate sobre la eficacia de los principios, procedimientos e instrumentos para la defensa de los derechos y las libertades constitucionales de los individuos adquiere una importancia radical. La exigencia consiste en preservar el mencionado equilibrio entre el principio democrático de la mayoría y el principio de la constitucionalidad. Si esta exigencia es vital en todas las democracias, incluidas las más consolidadas, en el caso de México supone un desafío de singulares proporciones, puesto que no sólo se trata de preservar el equilibrio apuntado en los espacios de la vida pública donde se haya alcanzado, sino también de construirlo allí donde nunca ha existido y de fortalecerlo allí donde sigue siendo precario. Todo esto mientras se enfrenta al mismo tiempo el reto de consolidar y hacer funcional la democracia. Se trata, en suma, de una exigencia difícil cuya satisfacción pasa primero que nada por la necesidad de cimentar y garantizar la eficacia de ese entramado normativo e institucional del constitucionalismo liberal.

4. Cambio político y democracia constitucional

Las democracias constitucionales, formadas en el seno del liberalismo, tuvieron como origen el reconocimiento y la protección jurídica de los derechos y las libertades individuales; fueron, para decirlo en otros términos, producto de la afirmación y la extensión de esos derechos y libertades. Por ello su expresión jurídica dio lugar a ordenamientos que, fundados en el principio del gobierno de las leyes, contienen tanto las bases relativas a la organización del poder público como una declaración de derechos humanos; y por ello, también, incluyen invariablemente el principio de supremacía constitucional, según el cual ningún poder y ninguna ley secundaria pueden estar en contra o por encima de la constitución, así como un sistema para la defensa de ésta.

El caso mexicano no es la excepción, y por esa razón, aun mucho antes de contar con un genuino sistema democrático, el ordenamiento constitucional mexicano reconocía los derechos fundamentales de la persona, establecía la supremacía de la constitución y preveía los mecanismos para su defensa. En sintonía con la ortodoxia liberal-constitucional, las constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917 fueron concebidas con una declaración de derechos y un esquema de organización del poder público diseñado para atender las exigencias de legalidad y control sobre su ejercicio.

Pero lo cierto es que en la práctica la subordinación del poder a la constitución y las leyes, y en general, la eficacia del ordenamiento jurídico, siempre han estado muy lejos de satisfacer los principios fundamentales de un sistema constitucional, en el sentido garantista ya señalado. En esta distorsión real de la constitución formal han incidido muchos y muy diversos factores, desde la herencia colonial del engaño a la ley, hasta el fuerte arraigo del caudillismo como un fenómeno contrario, por definición, a la legalidad, con las consecuentes desviaciones y

debilidades de la cultura jurídica en la sociedad mexicana. Se trata de un mal endémico que, como tal, ha cruzado y vulnerado a lo largo del tiempo a la nación mexicana desde sus orígenes. La simulación y el cinismo ante la ley; la división entre el país real y el país legal; la discriminación y los privilegios; la corrupción y la impunidad, así como la arbitrariedad y la violación de derechos y libertades, han sido los síntomas una y mil veces manifestos de una enfermedad crónica que, no obstante el cambio político y el arribo a la democracia, persiste como si se tratara de una seña de identidad, irreparable, dañando lo mismo la vida de las instituciones públicas que las relaciones entre los particulares y entre éstos y la autoridad.

No hay duda en que la democratización de la vida política experimentada en los últimos años ha significado una importante contribución a la inserción y la limitación del poder en el marco de la constitución y las leyes, como no la hay tampoco respecto a los efectos virtuosos de este proceso en el ejercicio y la protección de derechos y libertades antes restringidos o vulnerados por el ejercicio arbitrario de un poder carente de legitimidad democrática. Sin embargo, el proceso de cambio político y, por tanto, la democratización de la vida política, no pueden resolver por sí mismos la exigencia de garantizar frente al poder, incluso siendo éste democráticamente legítimo, la defensa de los derechos y las libertades de los individuos y las minorías. Más aún, la voluntad de la mayoría hecha poder público, fundada en la legitimidad incuestionable del voto ciudadano, con mayor razón requiere límites y controles eficaces para proteger los derechos y las libertades constitucionales de los individuos y las minorías, en tanto que esa legitimidad democrática mal entendida suele originar la tentación de la arbitrariedad y la ruptura de la legalidad. Y es ahí donde el control jurisdiccional de la autoridad cobra una importancia sin paralelo, puesto que es el único ámbito de los poderes del estado cuyo origen no es partidario y, en consecuencia, no tiene su

fundamento en la regla de la mayoría ni responde, en principio, a los intereses de ésta.

El proceso de cambio político en México ha sido gradual y ha tenido como eje las sucesivas reformas electorales que, sobre todo a partir de la década de los noventa (1989-90/1993/1994 y 1996), fueron estableciendo las condiciones necesarias para la expresión libre de la voluntad ciudadana, el respeto al sufragio y la competencia genuina entre diferentes opciones partidistas. Este proceso, iniciado originalmente en la segunda mitad de los setenta como un proceso de liberalización de la vida política destinado a legitimar al régimen, permitió en una primera fase abrir cauces institucionales de participación política a fuerzas antes excluidas, y aunque sus alcances fueron muy limitados en la medida en que su concepción y sus objetivos no respondían ni a una convicción ni a una intención democráticas que, como tales, implicaran la posibilidad de la alternancia en el ejercicio del poder, dicho proceso dio lugar a la creación de procedimientos e instituciones que servirían más tarde a la democratización del país. Es el caso del sistema de recursos administrativos para impugnar actos de las autoridades electorales, previsto en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, y del Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1986, a través de los cuales se incorporaron por primera vez mecanismos de defensa de algunos derechos político-electorales en el ordenamiento mexicano.

En una segunda etapa, el proceso de cambio alcanzó una profundidad no imaginada en los setenta y en los ochenta. Las crisis de legitimidad tras las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988 y la fuerza del reclamo democrático condujeron a negociaciones y acuerdos entre el régimen y la oposición, cuyos efectos, plasmados en las reformas de los noventa, serían irreversibles. Con nuevas reglas y nuevas instituciones (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral), el

país inició la última década del siglo xx con las condiciones mínimas necesarias para el despliegue de la pluralidad política, el respeto al voto y la competencia partidista. A partir de entonces, las sucesivas reformas electorales servirían para consolidar y perfeccionar las instituciones y los procedimientos recientemente creados que, sin demérito de su significado, no garantizaban todavía en forma satisfactoria la libertad del sufragio, la autonomía de los organismos electorales y las condiciones requeridas para una competencia equitativa.

Fue la reforma de 1996 la que permitió culminar la construcción de un entramado normativo e institucional en materia electoral que resistiera prácticamente todas las pruebas. Los ajustes en el sistema de prerrogativas de los partidos orientados a propiciar equidad en la competencia, la plena autonomía del Instituto Federal Electoral respecto al Poder Ejecutivo y la transformación del Tribunal Electoral en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación con el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, así como la atribución de nuevas y muy importantes facultades a dichos órganos electorales, fueron indudablemente las modificaciones e innovaciones más relevantes de la reforma de 1996. Sobre ellas, y en particular sobre las atribuciones y los mecanismos jurisdiccionales electorales, volveré más adelante.

En suma, el marco normativo e institucional al que dieron lugar las reformas de los noventa no sólo respondía en el terreno formal a las exigencias fundamentales para que el sistema mexicano pudiera ser calificado como un sistema democrático, sino también reflejaba en la disputa del poder un panorama radicalmente distinto al anterior, evidente sobre todo en la nueva distribución de la representación política. Para ilustrar lo anterior basta recordar que mientras en 1982 el PRI concentraba el 91% de los cargos de elección popular en el país (considerando ayuntamientos, congresos locales, gubernaturas, el Congreso de la Unión y la presidencia de la República), para 1997 dicho



partido ya nada más retenía el 54% de los mismos y había perdido por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Tres años más tarde, como una muestra incontrovertible de los resultados de las reformas electorales, las elecciones presidenciales de 2000 permitieron constatar que, a pesar de su carácter gradual, el proceso de cambio había logrado establecer las condiciones necesarias para la alternancia.

En pocas palabras, la exigencia democrática estaba resuelta en lo esencial. Sin embargo, en la medida en que el proceso de cambio se había concentrado en el ámbito electoral, otras exigencias igualmente relevantes habían sido postergadas. Dos de ellas, absolutamente cruciales, se refieren a los graves problemas de ineficacia del ordenamiento jurídico y a los persistentes obstáculos para el acceso a la justicia, cuya desatención sigue haciendo de la democracia una construcción frágil, en tanto carece de los cimientos de una legalidad sólida, hecha valer sin excepciones. De allí que la mayor paradoja —y la mayor vulnerabilidad— de nuestra democracia constitucional resida precisamente en la debilidad de su componente liberal: la garantía efectiva de los derechos y las libertades individuales.

5. La eficacia del ordenamiento jurídico

En términos generales la teoría del derecho reconoce tres criterios distintos e independientes para la valoración de las normas jurídicas. Siguiendo a Bobbio⁶, el primero se refiere al problema de la justicia de las normas, donde la cuestión radica en la correspondencia o no de las mismas con los valores o principios del ordenamiento jurídico de que se trate. El segundo atañe a su validez, es decir, a su existencia o no como norma jurídica positiva, lo que supone que haya sido promulgada por el poder legítimo y facultado para ello, que no haya sido derogada y que no sea incompatible con una norma jerárquicamente superior. Y el tercero atiende al problema de

la eficacia de las normas jurídicas, donde la cuestión es determinar si éstas son o no cumplidas por sus destinatarios y, en caso de ser violadas, si son hechas valer o no por la autoridad.

De acuerdo con el mismo autor, se trata de criterios independientes porque la calificación de una norma jurídica conforme a cualquiera de los tres no afecta ni incide en su calificación conforme a los otros criterios, lo que significa, por ejemplo, que una norma valorada como justa puede ser a la vez valorada como ineficaz o, a la inversa, que una norma considerada eficaz puede al mismo tiempo ser valorada como injusta. Y, como apunta el propio Bobbio, cada criterio de valoración determina un campo autónomo y delimitado de la teoría general del derecho y la investigación jurídica. En mi opinión, y sin ánimo de polemizar al respecto en estas líneas, el problema central en el caso del ordenamiento mexicano es el de la eficacia de las normas jurídicas y, por esa razón, las cuestiones relativas a la justicia y validez de las mismas no son tratadas en este ensayo.

La valoración sobre la eficacia de las normas jurídicas encierra dos momentos y, por lo tanto, dos cuestiones que conviene distinguir. En un primer momento está la cuestión de la observancia o no de las normas jurídicas por parte de sus destinatarios, esto es, por parte de quienes están obligados a cumplirlas; en un segundo momento, dado el supuesto de incumplimiento o violación de una norma, está la cuestión de si es hecha valer o no por la autoridad, a través de los medios coercitivos inherentes a su naturaleza jurídica. Es evidente que no hay un solo país con un ordenamiento perfectamente eficaz; incluso en las sociedades con mayor grado de legalidad y con una cultura jurídica bien arraigada, la inobservancia de las normas y la impunidad de quienes las violan constituyen un problema que no ha tenido ni tendrá una solución definitiva.

Pero también es evidente que los grados y la extensión de la ineficacia de las normas jurídicas muestran diferencias

abismales entre las sociedades donde la ley ha ocupado tradicionalmente un lugar prioritario en la escala de los valores sociales y aquellas otras donde la ley ha sido vista como un instrumento de mediana o escasa relevancia en las percepciones de la sociedad y en la regulación y conducción de las relaciones entre sus miembros. El caso de México es, por desgracia, emblemático de una cultura jurídica débil y un bajo grado de eficacia del ordenamiento. En una encuesta realizada para un estudio sobre el acceso a la justicia en tres entidades federativas en 1999, Chiapas, Distrito Federal y Nuevo León,⁷ en promedio el 70 por ciento de los entrevistados consideró que en México no se respetan las leyes, mientras el 33 por ciento, también como promedio de los porcentajes de las tres entidades, consideró que las leyes son inútiles. Del mismo modo, en las encuestas sobre los valores de los mexicanos publicadas por Banamex,⁸ ante la pregunta de “qué tan deseable es contar con un estado de derecho que limite y reglamente la conducta de todos”, poco menos del 40 por ciento respondió que mucho, mientras una tercera parte lo consideró de regular, poca o nula relevancia.

En todo caso, lo que importa destacar es que los diversos estudios de opinión en torno a las percepciones sobre el valor de la ley y la cultura de la legalidad muestran que amplias franjas de la sociedad mexicana no creen en la importancia o no confían en la eficacia o utilidad de las normas jurídicas. ¿A qué se deben estas percepciones? Se puede decir que la percepción negativa sobre el valor de las leyes y la eficacia de las normas jurídicas está directamente determinada por la herencia cultural y la experiencia propia de los mexicanos en su relación con la ley y la autoridad. Como se mostrará más adelante con los datos sobre su percepción en torno a la justicia, el factor decisivo en la formación —o, para decirlo con exactitud, la deformación— y el perfil de la cultura jurídica en el país ha sido, por una parte, la ancestral y reiterada experiencia sobre el escaso valor de las leyes y, por la otra, una extendida convicción sobre

la poca utilidad de recurrir a los órganos encargados de procurar e impartir justicia para hacer valer los derechos tutelados por una ley violada.

Se trata del típico círculo vicioso implícito en el problema de la eficacia de las normas. En un primer momento se presenta el fenómeno de la inobservancia porque no se le atribuye relevancia al valor de observar o cumplir las normas, y en un segundo momento se presenta la incapacidad institucional para hacer valer la norma violada, lo que a su vez incentiva la inobservancia o, al menos, no estimula el valor de la observancia, formándose así el círculo vicioso. ¿Cómo romperlo? ¿Por dónde empezar? La respuesta se encuentra en el segundo momento del problema, es decir, en hacer valer por medios coercitivos la norma violada, puesto que no hay modo de modificar de raíz una cultura negativa respecto al valor de la ley y su cumplimiento mientras su violación quede una y otra vez impune. En esa lógica, el reto clave para alcanzar un estado de cosas donde las leyes sean observadas o hechas valer cuando sean violadas, lo mismo en el ámbito de las relaciones entre los particulares que en el ámbito de las relaciones entre éstos y la autoridad, consiste en establecer las condiciones necesarias para que la autoridad sea capaz de hacer valer la ley, entre las cuales la garantía de acceso a la justicia, si bien no la única, es una de las más importantes.

6. El acceso a la justicia

El acceso a la justicia supone la posibilidad no sólo formal sino también real de que cualquier persona pueda acceder a los órganos jurisdiccionales y contar con las garantías de un proceso justo y equitativo. Esta definición mínima del concepto de acceso a la justicia implica un salto cualitativo y cuantitativo desde la concepción liberal clásica de la igualdad formal ante la ley hacia una concepción de dicho principio nutrida por los

reclamos de igualdad social. Se trata, para decirlo con otras palabras, de una evolución del pensamiento liberal animada por el propósito de poner a salvo uno de sus principios fundamentales, la defensa de los derechos individuales, puesto que de nada serviría el principio formal de igualdad ante la ley sin las condiciones necesarias para asegurar en la vida real esa igualdad, reconocida tanto en la doctrina como en el ordenamiento jurídico. Así, el concepto de acceso a la justicia es una de las expresiones del tránsito de las concepciones decimonónicas sobre la relación entre el derecho y la sociedad hacia las elaboraciones sociales-liberales de la segunda mitad del siglo xx.

Por ello el concepto, además de superar la mera enunciación del principio de igualdad ante la ley, no se conforma únicamente con la exigencia de una garantía efectiva de acceso a la jurisdicción, sino incluye además la exigencia de un proceso equitativo entre las partes. Como afirma Mauro Cappelletti,⁹ el acceso a la justicia supone tanto la posibilidad real de acceder a los órganos jurisdiccionales como la capacidad de sostener el proceso en igualdad de condiciones frente a la otra parte. Si no fuera así, el concepto estaría incompleto, puesto que, no obstante la evolución implícita en la garantía de acceso, de poco o nada serviría ésta sin la posibilidad adicional de que la parte social, económica o culturalmente más débil pueda en la práctica hacer valer sus derechos frente a una contraparte mucho más poderosa.

La devastadora experiencia de la Segunda Guerra Mundial le planteó a las democracias la necesidad de fortalecer los mecanismos e instrumentos constitucionales destinados a la defensa de los derechos y las libertades de los individuos y las minorías. Los cuestionamientos y, en última instancia, la destrucción de las bases del constitucionalismo liberal habían constituido uno de los ejes de los regímenes totalitarios que originaron el conflicto armado y el genocidio perpetrado. Pero al mismo tiempo era indispensable lograr que esos mecanis-



mos e instrumentos, además de fuertes, fueran efectivamente universales, en concordancia con las grandes demandas sociales que dieron lugar al estado benefactor. Es en ese contexto donde se inscribe el surgimiento de nuevas normas e instituciones dirigidas a garantizar en la práctica el principio de igualdad ante la ley, como una condición imprescindible para lograr el respeto y la protección de los derechos y las libertades individuales reconocidas en los textos constitucionales, atribuyéndose para ello un papel activo al estado.

Los sistemas de asistencia jurídica creados en los cincuenta y los sesenta tanto en Europa occidental como en Estados Unidos tuvieron ese propósito, y sin duda la consolidación y extensión de la legalidad, con ordenamientos jurídicos eficaces, se debieron a esos esfuerzos públicos sin los cuales las democracias constitucionales habrían carecido de uno de sus soportes fundamentales. En algunos casos, especialmente en las democracias europeas, se adoptó un sistema de asistencia indirecta conocido como *judicare*, conforme al cual el estado cubre o subsidia el pago de los honorarios de abogados particulares con el objeto de que éstos brinden asesoría y representen en el proceso a personas de escasos recursos en forma gratuita o con la aportación de un pago mínimo por parte de los asistidos. En otros casos, como el de Estados Unidos, se optó por sistemas de asistencia directa, mediante abogados adscritos a instituciones públicas y remunerados por el estado, para la prestación de sus servicios en forma gratuita o semigratuita.

En México, los sistemas de asistencia jurídica para quienes no cuentan con los recursos necesarios para hacer valer sus derechos antes o durante el proceso, han correspondido al modelo de abogados del estado mediante la figura de la defensoría de oficio. Y en forma adicional, como parte de los principios y compromisos sociales asumidos por el régimen posrevolucionario, fueron incorporadas en el ordenamiento una serie de instituciones especializadas para la procuración e impartición de justi-

cia, concebidas con la función de apoyar, asesorar e, incluso, representar a los grupos o sectores más vulnerables de la sociedad; es el caso de las procuradurías y los órganos jurisdiccionales de carácter administrativo en materia agraria y laboral. Los logros de todas estas instituciones, sobre todo en la asistencia y defensa de los grupos o sectores organizados en grandes corporaciones asociadas al régimen que les dio origen, son incuestionables, si bien no pueden ignorarse las distorsiones que muchas de ellas sufrieron al cabo de los años. Pero en todo caso, se trata de instituciones fundadas en una visión corporativa de la sociedad. En cambio, fuera de esos ámbitos sectoriales específicos, la asistencia jurídica a los individuos ha estado muy lejos de satisfacer las exigencias mínimas del principio de igualdad ante la ley.

Esto significa que la posibilidad de pertenencia y acceso al mundo de las leyes para quienes no tienen recursos y/o no forman —o formaban— parte de una corporación ligada al régimen, ha estado prácticamente vedada. No es casual que las reivindicaciones no sectoriales, es decir, las de individuos o grupos de individuos de escasos recursos cuyo reclamo no pasara por los ámbitos de las organizaciones sindicales o campesinas se reclamaran y procesaran, como sigue ocurriendo, por fuera de los cauces legales e institucionales, mediante la autocomposición en sus distintas variables, desde el arreglo informal y precario del conflicto hasta el recurso de la justicia por mano propia. En controversias del orden común, donde los órganos sectoriales de procuración e impartición de justicia no tienen ninguna intervención, los individuos sin recursos que sufren la violación de un derecho tutelado por el ordenamiento jurídico viven prácticamente en el abandono, fuera del amparo de la ley o, como se apuntó, “lo hacen valer” a través de la fuerza, violando la ley. Y si bien es cierto que la creación de instituciones destinadas a la protección de los llamados intereses difusos, como las procuradurías de protección al consumi-



dor o al medio ambiente, atienden una parte de esas necesidades no corporativas, también lo es que persisten muchos ámbitos jurídicos y amplias franjas de la sociedad donde los individuos sencillamente no tienen modo de hacer valer sus derechos por los cauces legales o, peor aún, no creen que sirva de algo recurrir a la autoridad con ese fin.

En la encuesta ya referida sobre acceso a la justicia, se muestra que en Chiapas un tercio de las personas entrevistadas que consideró haber sufrido la violación de un derecho argumentó no haber acudido a la autoridad para hacerlo valer “por no saber cómo hacerlo” o “por no tener dinero”, mientras en el Distrito Federal y Nuevo León el 74 y el 73.5 por ciento, respectivamente, dijo no acudir a la autoridad ante la violación de un derecho porque “no serviría de nada”. En ese punto las condiciones sociales ponen el peso de la explicación del no acceso a la justicia en casilleros distintos, lo que no significa que las otras razones no estén presentes en una u otra entidades. Pero donde la percepción de la gente prácticamente alcanza uniformidad entre las distintas entidades es en el porcentaje de insatisfacción con la forma como funciona la justicia en el país: en promedio, únicamente el 21 por ciento de los entrevistados se dijo satisfecho, mientras el 79 por ciento manifestó abierta insatisfacción.

El problema del acceso a la justicia, en efecto, tiene dos componentes. El primero atañe a la condición socioeconómica de las personas y el segundo se refiere a la falta de credibilidad y confianza en las instituciones, lo que significa que hay quienes no acceden porque sus condiciones socioeconómicas se los impiden y quienes no acceden porque lo consideran inútil. En este segundo caso, por cierto, vale la pena destacar un dato recogido en un estudio de opinión publicado en julio de 1996 en la revista *Voz y Voto*, según el cual la desconfianza no se limita a los órganos de procuración e impartición de justicia, puesto que la calificación más negativa entre los agentes vinculados a la justicia le

corresponde a los abogados litigantes, quienes en dicha encuesta fueron considerados como deshonestos o muy deshonestos por el 54 por ciento de los entrevistados.

Así, la falta de conocimientos y recursos, por una parte, y la falta de confianza y creencia en la utilidad de acudir a la justicia, por otra, constituyen en suma el conjunto de componentes del problema en México, los cuales, a su vez, explican en una buena medida el problema de la ineficacia del ordenamiento jurídico. ¿Cómo podría ser eficaz un ordenamiento si en promedio, considerando distintos tipos de asuntos y distintas entidades federativas, una tercera parte de las personas no acude a la autoridad para hacer valer sus derechos cuando una norma es violada en su perjuicio? Una solución de fondo del problema requiere atender en los distintos ámbitos de la procuración y la impartición de justicia las exigencias manifestadas en las percepciones de las personas; es decir, generar las condiciones para promover y garantizar el acceso de cualquier persona a los órganos jurisdiccionales, así como para asegurar durante el proceso condiciones mínimas de equidad entre las partes.

Los sistemas de defensoría de oficio concebidos para prestar asistencia jurídica a las personas que no cuentan con la posibilidad de contratar los servicios de un abogado particular han estado muy lejos de la capacidad institucional necesaria para atender la demanda, y algunos ámbitos, como es el caso de la materia electoral, sencillamente no existen. El escaso número de abogados de oficio, las extraordinarias cargas de trabajo que enfrentan, los bajos salarios que perciben y, como consecuencia de lo anterior, la baja calidad de los servicios que prestan, no sólo impiden atender a todas las personas que requieren asistencia, sino además producen malos resultados en los procesos que tienen a su cargo. Entre 1997 y 1999, por ejemplo, cada abogado de oficio en materia penal y en materia civil en el Distrito Federal atendía en promedio, respectivamente, 650 y 270 asuntos por año en números redondos. Pero hay algo

más. La inmensa mayoría de los servicios públicos o sociales (estos últimos brindados por organizaciones no gubernamentales o universidades, principalmente) de asistencia jurídica en el país suele atender a personas con ingresos de dos salarios mínimos o menos, lo que excluye a un 25 por ciento de la población nacional que gana entre dos y cinco salarios mínimos, ingresos también insuficientes para contratar los servicios de un abogado particular.

En estas condiciones, la democracia mexicana enfrenta el doble reto de lograr su consolidación y funcionalidad sin los cimientos indispensables de la legalidad. Y no deja de ser paradójico que se haya culminado una construcción normativa e institucional que alberga las garantías necesarias para la concreción del principio de soberanía popular, sin contar con un piso que soporte, sin restricciones ni exclusiones de tales magnitudes, la exigencia liberal por excelencia de garantizar los derechos y las libertades individuales. Las viejas democracias occidentales fueron primero sistemas liberales constitucionales, eficaces aunque no fueran originalmente universales; y luego universalizaron tanto la cobertura de los derechos como las garantías de acceso a la justicia. En México, en cambio, se arribó antes a una democracia universal que a un estado liberal constitucional efectivo y universal, en el sentido garantista del concepto. La paradoja entraña un serio riesgo, en tanto la construcción democrática puede resquebrajarse por la falta de cimientos firmes de legalidad, o bien aplastar y destruir esos cimientos liberales tan frágiles como parciales. Decía Mauro Cappelletti en 1978 en el reporte Florencia sobre Acceso a la Justicia que "el derecho a un acceso efectivo a la justicia se reconoce cada vez más como un derecho de importancia primordial entre los nuevos derechos individuales y sociales, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva. El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más



básico —el derecho humano más fundamental— en un sistema legal igualitario moderno que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos”.

7. La protección jurisdiccional de los derechos constitucionales

El carácter constitucional de una democracia está determinado, como se ha visto, por la garantía de los derechos y las libertades de los individuos y las minorías frente al poder legítimo de las mayorías. Y esa garantía supone un ejercicio de los órganos del poder público apegado a la constitución y las leyes. El propio sistema constitucional prevé, sin embargo, la posibilidad de que esto no sea así, es decir, que el poder público incurra en arbitrariedades y violaciones en perjuicio de los derechos y las libertades de la persona, y precisamente con la finalidad de hacer efectiva su esencia y su finalidad garantista, establece una serie de procedimientos e instrumentos destinados a la defensa de la constitución.

Los orígenes del principio de supremacía de la constitución, del que derivarían como una necesidad consecuente los sistemas de control de constitucionalidad, se encuentran, por una parte, en las deliberaciones y las tesis del juez Edward Coke acerca de la supremacía del *common law* sobre el *statutory law* a propósito de las luchas entre el parlamento y el rey Jacobo I en 1610, según las cuales los propios legisladores tienen en el derecho común los límites para el ejercicio de su función, y por otra parte en la teoría Lockiana sobre la limitación del poder frente a los derechos naturales del hombre. Pero sería el proceso constituyente norteamericano, y la revolución doctrinal que lo acompañó, el factor clave para la formulación del principio de supremacía de la constitución sobre las leyes, así como del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las mismas, conforme a lo cual ningún acto legislativo que contraviniera al

ordenamiento constitucional y a los derechos fundamentales en él consagrados debía ser considerado válido.

Es importante destacar que en dicho proceso fueron casos concretos resueltos por jueces los que acabaron de moldear la doctrina de la defensa de la constitución en los Estados Unidos, no sólo bajo el principio de la supremacía constitucional sino también conforme a un sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad. Como apunta Roberto Blanco Valdés¹⁰, “la práctica constitucional acaecida entre la aprobación de las Constituciones de los futuros Estados de la Unión y la adopción de la Constitución Federal, es la mejor prueba de que el control de constitucionalidad ya formaba parte, aun antes de abrirse la Convención de Filadelfia, del horizonte jurídico de los antiguos territorios coloniales. De hecho, entre 1776 y 1787 se producirían más de media docena de casos en que el poder judicial procederá a declarar inconstitucionales normas legislativas que se entendían contrarias a la legislación *superior* de los Estados”.

Las constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917, en gran parte inspiradas en la norteamericana, adoptaron el sistema del control jurisdiccional, si bien, por ejemplo, con las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1836 se llegó a establecer un sistema de control político a través del Supremo Poder Conservador. En estos casos, entre los cuales destaca Francia, el control lo ejerce un órgano especializado independiente de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial o, incluso, los mismos órganos legislativos, bajo el principio de que ellos representan la voluntad soberana del pueblo. Y a diferencia del modelo norteamericano, donde el control es difuso, en tanto todos los jueces, incluidos los locales, no sólo tienen la facultad sino también en determinados supuestos la obligación de no aplicar leyes que consideren contrarias a la constitución, en México el control está concentrado en el Poder Judicial de la Federación. En concordancia con esas bases, el sistema para la

defensa de la constitución en nuestro país ha tenido como su institución procesal fundamental al juicio de amparo. Además de ser, en efecto, un sistema de control jurisdiccional y concentrado, el amparo ha tenido como característica fundamental el alcance limitado, entre partes, de sus sentencias. Este rasgo ha sido motivo de muchas y muy ricas discusiones lo mismo en el campo de la doctrina que en el ámbito de la vida pública del país. De un lado se ha sostenido que la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo significaría la atribución de un poder extraordinario a los órganos jurisdiccionales, cuyas sentencias dejarían sin efectos disposiciones de órganos de representación popular, lo cual pondría en riesgo el principio de división y equilibrio entre los poderes; y del otro se ha cuestionado la desigualdad inherente a los efectos particulares de las sentencias en el juicio de amparo contra leyes, en tanto una disposición considerada inconstitucional en un caso concreto sigue siendo aplicable a todos los destinatarios de la misma que no hayan recibido frente a ella la protección de la justicia federal.

La limitación de los alcances del amparo no ha impedido que esta institución procesal haya cumplido en infinidad de casos con la misión de asegurar la supremacía de la constitución. Pero lo cierto es que, dadas las condiciones ancestrales de pobreza e inequidad en el país, los efectos limitados de dicho instrumento no sólo reflejan sino también acentúan la profunda desigualdad social, en la medida en que únicamente quienes cuentan con los recursos para acceder a la justicia federal a través del amparo gozan de la protección de éste frente a leyes o actos de autoridad declarados inconstitucionales, con lo cual su condición de por sí privilegiada se beneficia todavía más al configurarse un status particular que, a raíz de la sentencia, cobija al solicitante y deja fuera, en una situación jurídica diferente y, en rigor, precaria, puesto que ya se declaró la inconstitucionalidad de la ley o el acto reclamado, a quienes no

podieron promover y obtener dicha protección. ¿Cuántos y cuáles mexicanos tienen realmente las condiciones para recurrir al juicio de amparo frente a leyes o actos de autoridad que consideren inconstitucionales, tomando en cuenta la carencia de sistemas efectivos de asistencia jurídica para quienes no pueden pagar los servicios de un abogado particular?

Recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en el anteproyecto elaborado por una Comisión ad hoc, aprobó un proyecto en el que, entre otras reformas al texto constitucional y a la legislación reglamentaria correspondiente, se propone la incorporación de la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo contra leyes, lo que parece indispensable para extender la cobertura y propiciar en la práctica el carácter igualitario de esta institución procesal. Se trata, no cabe duda, de una evolución de extraordinaria relevancia para hacer efectivas las garantías formales relativas a los derechos y las libertades individuales que, sumada a las reformas de 1994 en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, permitirá fortalecer el principio liberal-constitucional por excelencia de la tutela y defensa de los derechos humanos fundamentales. De avanzarse en ese sentido, el control de constitucionalidad tendría una cobertura nunca antes alcanzada: con un juicio de amparo contra leyes cuyas resoluciones surtan efectos generales, los individuos sin acceso real a dicha vía procesal dejarían, por lo menos, de estar sujetos a normas de carácter general que, declaradas inconstitucionales en casos específicos, seguían siendo aplicables a ellos.

En esa misma línea, las reformas constitucionales de 1994 y, en materia electoral, las de 1996, representan un parteaguas en la evolución del ordenamiento. Con un sistema más comprensivo que el anterior a 1994 para la solución de controversias constitucionales por razones de competencia entre órganos públicos, la garantía de legalidad y respeto al esquema de distribución de atribuciones entre los mismos se fortaleció de manera muy im-

portante. Y con la introducción por primera vez de las acciones de inconstitucionalidad, una acción procesal de la que conoce la Suprema Corte y que, en los términos del artículo 105, debe tener por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, se legitimó a actores antes no reconocidos para someter al máximo Tribunal de la Federación las posibles contradicciones señaladas, en virtud de lo cual las minorías parlamentarias que representen cuando menos el treinta y tres por ciento de los órganos legislativos correspondientes, el procurador General de la República y, en materia electoral, los partidos políticos, tienen ya la capacidad para recurrir a la vía jurisdiccional con el fin de plantear problemas de constitucionalidad de leyes y solicitar la declaración de invalidez de las normas impugnadas.

Si bien es incuestionable que la declaración general de inconstitucionalidad en el juicio de amparo significaría un avance sustancial en el sistema mexicano de defensa de los derechos constitucionales individuales, también es cierto que muchos de los problemas de acceso a la justicia para las personas sin capacidades y recursos suficientes para hacerlos valer persistirán mientras no se atienda la exigencia de ofrecer asistencia jurídica efectiva a quien lo requiera. Lo que se superará con esa reforma es la condición de privilegio de quienes reciben el amparo de la justicia federal contra una ley inconstitucional respecto a quienes no gozan de esa protección por no haber promovido y obtenido su propio amparo; pero no, en cambio, la desigualdad implícita en la posibilidad real de unos y la imposibilidad real de otros para iniciar un juicio de amparo contra leyes, ni tampoco la situación de indefensión de quienes no pueden recurrir al amparo contra actos no legislativos de la autoridad, sea ésta judicial o administrativa.

Y en este sentido es más que pertinente plantear los problemas relativos al control de constitucionalidad en materia electoral y, en la misma línea de argumentación, los vacíos e insuficiencias

del ordenamiento en la defensa de los derechos constitucionales en materia político-electoral de los ciudadanos.

8. El control de constitucionalidad en materia electoral

Como es bien sabido, histórica, doctrinal y jurídicamente, el juicio de amparo ha sido y es improcedente en materia electoral. No hace falta reconstruir los contenidos y la trayectoria de esa vieja polémica motivada por la decisión constitucional de mantener cerradas las puertas de la institución procesal por excelencia del ordenamiento mexicano para la defensa de la Constitución cuando se trata de controversias político-electorales. En términos muy generales, basta decir que sobre dicha decisión —y sobre su sostenimiento histórico— han gravitado de manera definitiva dos tipos de consideraciones. De un lado, las consideraciones de carácter político-constitucional relativas a las relaciones entre poderes y a la discusión sobre la judicialización de los asuntos político-electorales, implícitas sobre todo en la confrontación entre las tesis de Iglesias y Vallarta, cuya solución a favor de este último significó el triunfo de su argumentación sobre el riesgo de “contaminar” con asuntos políticos la función jurisdiccional, y vulnerar, contra el principio de la soberanía popular encarnada en los órganos de representación política, el principio de equilibrio entre los poderes. Del otro lado, consideraciones de carácter técnico-procesal asociadas a la fórmula Otero y, por tanto, a los efectos particulares de las sentencias del juicio de amparo, cuya aplicación en materia electoral, tratándose de una materia de carácter general y con efectos generales por su propia naturaleza, resultaba, desde ese punto de vista, absolutamente improcedente. Traducidos en normas positivas, dichos argumentos determinaron que, hasta hace muy pocos años, los ciudadanos sencillamente carecieran de medios jurídicos para hacer valer sus derechos político-electorales constitucionales en caso de que los consideraran vulnerados.

La creación de medios de control de constitucionalidad en materia electoral es muy reciente. Con la reforma constitucional de 1994 se introdujo por primera vez la llamada acción de inconstitucionalidad, sin que originalmente se contemplara la procedencia de la misma en materia electoral, y con la reforma de 1996 dicha vía se abrió para resolver sobre posibles contradicciones entre normas electorales y la Constitución. Así, en la fracción II del artículo 105 de la Constitución se prevé desde entonces la acción procesal para plantear a la Suprema Corte la posible contradicción entre leyes electorales, tanto federales como locales, y el texto constitucional. Se trata de una vía de control de constitucionalidad, hay que subrayarlo, exclusivamente procedente para normas de carácter general, lo que, por lo tanto, no comprende actos de autoridad que no tengan el carácter de actos legislativos. Y se trata, además, de un instrumento procesal del que conoce únicamente la Suprema Corte, cuyas resoluciones pueden declarar la invalidez de la norma impugnada, siempre y cuando sean aprobadas por el voto de ocho de sus once miembros.

En efecto, cuando se trata de actos o resoluciones electorales que violen disposiciones constitucionales o legales, el ordenamiento encauza a los agraviados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la vía de los medios de impugnación previstos para tal efecto. En este sentido, el artículo 99 de la Constitución establece las bases que determinan la competencia y la organización de dicho órgano que, en los términos del texto constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con la única excepción de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral; esto significa, es claro, que el Tribunal no tiene atribuciones para resolver sobre la constitucionalidad de normas electorales de carácter general. Lo que no resulta tan claro, en cambio, es que dicho órgano, como ha sostenido la Corte recientemente, no tenga tampoco facultades para resolver sobre la constitucionalidad de actos y



resoluciones en materia electoral mediante la interpretación de la constitucionalidad de la norma general sobre la que se funden dichos actos o resoluciones.

Es evidente que el conocimiento y resolución de las acciones de inconstitucionalidad dirigidas a plantear la posible contradicción entre una norma electoral y la Constitución corresponden en exclusiva a la Suprema Corte, en los términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, y es indiscutible también que, en su caso, la declaración de invalidez de dicha norma general sólo puede ser hecha por el Pleno de la Corte con el voto de ocho de sus once miembros. Estas clarísimas afirmaciones constitucionales, sin embargo, no se oponen en mi opinión a que en el ejercicio de su función de control de constitucionalidad sobre actos y resoluciones electorales, el Tribunal Electoral pueda recurrir al análisis y la interpretación de la constitucionalidad de una norma de carácter general, cuya aplicación mediante el acto o la resolución impugnados constituye precisamente la fuente originaria de la impugnación. Esto no supone la declaración de invalidez de una norma general, efecto propio y exclusivo de la resolución de una acción de inconstitucionalidad; supone, por el contrario, una condición indispensable para que el órgano jurisdiccional electoral pueda cumplir efectivamente con su función de control de constitucionalidad sobre actos y resoluciones electorales. De no ser así, sencillamente no tendría sentido el quinto párrafo del artículo 99 constitucional que, en síntesis, establece la posible contradicción entre una tesis sustentada por el Tribunal Electoral y otra sostenida por la Suprema Corte a propósito de la constitucionalidad o no de un acto o resolución electoral o de la interpretación de un precepto de la propia Constitución en esa materia.

En la resolución del Pleno de la Suprema Corte de fecha 23 de mayo de 2002 sobre la contradicción de tesis 2/2000-PL entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral y la propia Corte, se afirma en el resultando cuarto que di-



chos órganos, contra lo previsto en el párrafo quinto del artículo 99 constitucional, “nunca podrían entrar en contradicción, ya que el estudio de la constitucionalidad de leyes electorales le está reservado exclusivamente a la Suprema Corte, y el de los actos y resoluciones en esa materia al Tribunal Electoral, esto es, se trata de ámbitos de competencia diversos, que por su propia naturaleza se excluyen entre sí”. Y, más todavía, en los mismos resultandos de la resolución citada se establece que la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral deberán abstenerse “de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de leyes, aun cuando se pretenda realizarlo so pretexto de buscar su inaplicación”, respecto a actos o resoluciones de los que tenga conocimiento dicho órgano por la vía de los medios de impugnación. La resolución tiene distintas implicaciones. Una de ellas, para los fines de este ensayo, reviste especial relevancia.

En los términos de la resolución señalada, el control de constitucionalidad en materia electoral queda reducido a las acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales, competencia exclusiva de la Corte y para cuyo ejercicio los únicos actores legitimados son los partidos políticos; y a los medios de impugnación contra actos o resoluciones de las autoridades electorales federales y, en su caso, el juicio de revisión constitucional electoral contra actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, competencia exclusiva del Tribunal Electoral. Y digo que el control de constitucionalidad ha sido reducido porque, como ya apunté, la resolución de la Suprema Corte implica la cancelación de una posibilidad que, desde el punto de vista de la defensa de la Constitución, es fundamental: la interpretación de la constitucionalidad de normas electorales para efectos de la determinación de la validez o no de su aplicación en el caso concreto de un acto o resolución. Esta reducción afecta sobre todo a quien debería ser el primero y más importante de los destinatarios de la tutela constitucio-

nal: el ciudadano en lo individual. Y es en este punto donde se abre uno de los mayores agujeros del ordenamiento mexicano, desde el punto de vista del componente liberal-constitucional de las democracias representativas.

Está claro que, dada la resolución de la Corte, el sistema de control de constitucionalidad en materia electoral no limita la posibilidad de que los partidos políticos, por la vía de la acción de inconstitucionalidad, reclamen la contradicción de una norma general con la Constitución, con el fin de que se declare la invalidez de la primera. Se trata de un mecanismo de enorme valor para la defensa de los derechos de organizaciones partidistas minoritarias que consideren que una ley aprobada por la mayoría contraviene preceptos constitucionales, para lo cual ni siquiera se requiere fundar la acción en un agravio específico. Pero ¿dónde queda la posibilidad de que una minoría no representada por un partido o, peor todavía, un ciudadano en lo individual, hagan valer efectivamente sus derechos constitucionales en materia político-electoral frente a una norma general de cuya constitucionalidad duden, si carecen de la legitimación para iniciar una acción de inconstitucionalidad ante la Corte y si, por otra parte, el Tribunal Electoral está impedido para hacer la interpretación de la constitucionalidad de dicha norma general respecto a esos casos concretos de aplicación de la misma?

Con esas restricciones, los medios de impugnación en materia electoral son, en rigor, instrumentos procesales de control de legalidad, puesto que si la autoridad electoral responsable del acto o resolución impugnados actuó conforme a la ley secundaria, el Tribunal Electoral no puede sino declarar la validez de dicho acto o resolución, a pesar de que la norma sobre la que haya fundado su actuación la autoridad impugnada pueda ser inconstitucional. Así, no obstante lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, donde se señala que el objeto de la misma es que “todos los actos y resoluciones de las autoridades electora-



les se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad”, lo cierto es que, por las razones expuestas, el alcance de las resoluciones del Tribunal ha quedado limitado al control de legalidad.

De los medios de impugnación previstos en la Ley, el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración fueron concebidos para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales. De dichos medios sólo el recurso de apelación puede ser interpuesto por ciudadanos en lo individual, y únicamente contra las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión interpuestos ante el órgano del Instituto Federal Electoral que corresponda, según el caso; en cambio, ese mismo recurso, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración pueden ser iniciados por partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos. Esto significa que, entre los medios de impugnación jurisdiccionales señalados, sólo el recurso de apelación contra resoluciones emitidas por la autoridad electoral administrativa a raíz de un recurso de revisión, legitima al ciudadano en lo individual como actor.

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por su parte, puede ser promovido por ciudadanos que, conforme a los supuestos previstos en la Ley, consideren que sus derechos político-electorales han sido violados por una autoridad electoral federal o local. Y el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede contra actos o resoluciones de las autoridades electorales locales y únicamente están legitimados para promoverlo los partidos políticos.

En suma, sin considerar el recurso de revisión que se interpone ante la autoridad electoral administrativa, la legitimación de los ciudadanos en lo individual para hacer valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional electoral se reduce al recurso de apelación y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. ¿Qué derechos político-elec-

torales del ciudadano pueden ser defendidos por la vía jurisdiccional? ¿Qué derechos no gozan de un mecanismo de defensa? ¿Qué obstáculos enfrentan los ciudadanos que han sufrido la violación de esos derechos para acceder a la justicia y hacerlos valer? El problema radica, de un lado, en la restricción ya planteada de la función de control de constitucionalidad del Tribunal Electoral, y del otro, en las limitaciones, vacíos y obstáculos para la protección de los derechos que, en materia político-electoral, tienen los ciudadanos en lo individual. Los dos aspectos del problema vulneran la dimensión liberal-constitucional de la democracia mexicana.

9. El acceso a la justicia electoral y la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos

El sistema de medios de impugnación en materia electoral está concebido, primero y sobre todo, para tutelar los derechos de los partidos políticos, y después y en menor medida, los derechos de sus candidatos a cargos de elección popular y los de las agrupaciones políticas. Se entiende, sin necesidad de hacer referencia a las características de la legislación en materia de financiamiento de los partidos y las agrupaciones, que estas organizaciones cuentan con los recursos y las estructuras institucionales necesarios para defender y hacer valer sus derechos. En efecto, particularmente en lo que hace a los partidos políticos nacionales, el legislador no se planteó la necesidad de establecer principios procesales o mecanismos orientados a brindar asistencia jurídica para que dichas organizaciones pudieran en la práctica acceder a la jurisdicción porque, vistas las normas electorales de manera integral, no había necesidad de hacerlo. Sin embargo, los ciudadanos en lo individual no gozan de esos beneficios derivados del financiamiento público, y en consecuencia, como apunté en el apartado correspondiente, de poco o nada sirve que exista un catálogo de derechos subjetivos a su



favor si no cuentan con las condiciones necesarias para hacerlos valer en caso de que sean violados en su perjuicio.

Los agravios que pueden hacer valer los ciudadanos, en los términos de las disposiciones relativas al juicio para la protección de sus derechos político-electorales, se refieren a los siguientes supuestos: no haber obtenido oportunamente su credencial para votar, habiendo cumplido los requisitos para tal efecto, o bien no aparecer en la lista nominal de electores no obstante haber obtenido su credencial; o haber sido indebidamente excluido de la lista nominal correspondiente a su domicilio; o en caso de que considere que se violó su derecho de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido, se le haya negado indebidamente su registro como candidato; y, por último, en los casos en que se le haya impedido en forma indebida el derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos o el ejercicio del derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Para la procedencia del juicio, el ciudadano debe hacer valer las presuntas violaciones por sí mismo y en forma individual. Al respecto, dos cuestiones son pertinentes. La primera atañe a las condiciones sociales, culturales y económicas de cada ciudadano en lo particular y, en esa medida, a su capacidad real para hacer valer sus derechos. Y la segunda se refiere a la cantidad y calidad de los derechos comprendidos en ese catálogo, cuya violación legitima la acción procesal del ciudadano.

Respecto a lo primero, son ilustrativas las estadísticas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a propósito de los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Entre el 1º de noviembre de 1996 y el 30 de septiembre de 2002, se iniciaron 1,609 juicios, de los cuales en 1,370 casos los actores fueron ciudadanos en lo individual quienes emplearon esta vía procesal para hacer valer un derecho no asociado a un agravio de grupo; es decir, ciudadanos no pertenecientes a un partido en su calidad de candidatos o a una

organización política cuyo registro como partido o agrupación haya sido rechazado —la distinción es clave desde el punto de vista del acceso a la justicia—. En términos cuantitativos, le siguieron los juicios promovidos por ciudadanos pertenecientes a organizaciones políticas: candidatos, 144; asociaciones, 37; y agrupaciones, 23, y en menor medida miembros de otras organizaciones o de partidos políticos.

El párrafo 3 del artículo 9 de la Ley correspondiente establece que cuando el medio de impugnación incumpla los requisitos previstos en el párrafo 1 de dicha disposición, no se presente por escrito o resulte evidentemente frívolo o improcedente, se desechará de plano. Se trata, pues, del cumplimiento de las formalidades de acceso. Bien, pues de los 1,370 juicios iniciados por ciudadanos, 916 fueron desechados, es decir, casi el 67 por ciento del total. En cambio, de los juicios iniciados por candidatos, asociaciones y agrupaciones fueron desechados, respectivamente, el 30, el 6 y el 9 por ciento. Una diferencia más que elocuente respecto a la enorme desventaja que, en términos de acceso a la justicia, enfrentan los ciudadanos en lo individual.

Pero además está el hecho de las restricciones del ordenamiento en la definición de los derechos político-electorales que pueden hacerse valer por esta vía procesal, a la luz de los motivos y las condiciones del actor: el ciudadano aislado bis a bis el ciudadano perteneciente a una organización. No es extraño, por ello, sin dejar de considerar los obstáculos para el acceso a la jurisdicción entre el vasto universo de ciudadanos que no forman parte de una organización política, que de un universo 60 millones de ciudadanos en números redondos sólo 1,370 a lo largo de seis años hayan iniciado juicios para la protección de sus derechos político-electorales. ¿De qué derechos estamos hablando si se excluyen aquellos que, si bien son derechos ciudadanos individuales, como el derecho de asociación para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, en realidad aluden a derechos que necesariamente se ejercen y



defienden entre ciudadanos organizados que, por ese solo hecho, tienen mejores condiciones para reclamar el agravio? O, con otras palabras, ¿a qué derechos se hace referencia cuando se trata de derechos político-electorales del interés exclusivo de un ciudadano?

En los términos de los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, se hace referencia únicamente a las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho al voto: contar con el documento que le exija la ley para votar —la credencial—, aparecer en la lista nominal correspondiente a su domicilio y no ser excluido de ésta en forma indebida. No hay más. Los otros derechos que pueden hacerse valer mediante el juicio en cuestión se refieren a aquellos que ejercen los ciudadanos que han decidido participar en actividades políticas, o bien asociándose para formar un partido o una agrupación, o bien registrándose, a través de un partido, como candidatos a cargos de elección popular.

Los derechos político-electorales del ciudadano no activo políticamente se reducen, en efecto, a las condiciones necesarias para ejercer el voto. Una reducción contrastante con la extensa lista de obligaciones que las autoridades en forma directa o a través de su función regulatoria de los partidos y las agrupaciones políticas, deben o, más bien, deberían cumplir en los términos del texto constitucional y la legislación secundaria y que, en suma, no pueden concebirse sin tener como contraparte un derecho tutelado a favor del ciudadano y, en caso de ser violado, susceptible de hacerse valer.

Se trata, no cabe duda, de un tema tan complejo como polémico, en la medida en que una parte importante del debate involucra la discusión sobre la reglamentación de la vida interna de los partidos políticos y, más aun, sobre la posibilidad de que las violaciones de éstos a los preceptos constitucionales y legales en perjuicio del ciudadano legitimen a éste y faculden a la autoridad administrativa y jurisdiccional para conocer y re-



solver sobre el asunto. Pero la discusión es insoslayable desde el punto de vista liberal-constitucional de los derechos político-electorales individuales si se considera que el ordenamiento encauza y limita la formación de los órganos del poder público a la vía partidista, lo que supone que un ciudadano en lo individual no tiene otra forma de participar en el proceso de formación del poder que no sea la que se prevé a través de los partidos. Y si bien es cierto que ésta constituye una condición cada vez más fuertemente asociada a las democracias representativas y que el fortalecimiento de los partidos como entidades de intermediación para la formación y el ejercicio del poder es indispensable, también es de la mayor relevancia el hecho de que, frente a esa restricción que podemos considerar necesaria, la tutela y la defensa de los derechos individuales resulta muy precaria.

Un ejemplo concreto es el del derecho a ser registrado como candidato. El ordenamiento prevé un mecanismo para la protección de ese derecho —el juicio al que hacía referencia líneas arriba—, pero se trata de un mecanismo de defensa frente a la autoridad que, en modo alguno, comprende el derecho y, en su caso, la defensa del mismo respecto al ciudadano que considere que ha sido vulnerado por parte de su propio partido. Se trata, desde luego, de un derecho absolutamente fundamental. Y, no obstante ello, el ordenamiento se limita a la enunciación de normas imperfectas que, además de su ambigüedad, carecen por definición de medidas coercitivas para hacerlas valer. ¿Qué instrumento o mecanismo eficaz de defensa tiene el ciudadano frente al supuesto de una negativa arbitraria, contraria a las disposiciones del texto constitucional y de la legislación secundaria, como respuesta a la pretensión legítima de ser postulado y registrado como candidato a un cargo de elección popular por la única vía reconocida por el ordenamiento para ejercer ese derecho, la de los partidos políticos? Ninguno.

En síntesis, la protección de los derechos político-electorales del ciudadano enfrenta dos tipos de limitaciones. La primera tiene que ver directamente con los obstáculos para el acceso a la jurisdicción, entre los cuales destaca la carencia absoluta de un sistema público de asistencia y representación jurídica para tales efectos. La segunda atañe a la restrictiva relación de derechos político-electorales prevista en el ordenamiento, ya no sólo frente a la autoridad, sino también frente a los órganos de dirección de los partidos políticos. Los dos tipos de limitaciones generan, en suma, una condición de precariedad jurídica, por razones de hecho y de derecho, que afecta gravemente al ciudadano que, en lo individual, sufra violaciones a esos derechos fundamentales de los cuales, en los términos del ordenamiento, es formalmente titular. Una doble limitación que apunta a una de las debilidades estructurales de nuestra incipiente democracia constitucional: la garantía de los derechos de los individuos y las minorías, objeto y razón de ser del constitucionalismo moderno, y que requiere ser atendida en la medida de su extraordinaria relevancia.