

el primer caso, hablamos del voto en procesos de democracia representativa, en tanto que en el segundo, nos referimos a la participación democrática semidirecta.

En el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que es una prerrogativa del ciudadano, votar en las elecciones populares, lo cual constituye el derecho fundamental. Sin embargo, dicho derecho no es absoluto, toda vez que se encuentra delimitado en forma directa e inmediata por el propio constituyente, en los artículos 30; 34; 36, fracción I; 38, y 41, fracción III, octavo párrafo, de la citada Constitución. En dichos preceptos, el constituyente estableció una serie de calidades, condiciones o requisitos —tanto positivos como negativos—, para que los individuos pudieran ejercer el referido derecho. Así, el derecho de votar no corresponde a cualquier individuo, sino que está reservado sólo para los ciudadanos; en esa virtud, el texto constitucional define quiénes tienen la calidad de ciudadanos, esto es, quienes teniendo la calidad de mexicanos, hubieren cumplido 18 años y tuvieren un modo honesto de vivir. Además, en la Constitución se estableció una obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (Registro Federal de Electores), y para poder ejercer el derecho al voto, el ciudadano no debe encontrarse dentro de los supuestos de suspensión de sus derechos o prerrogativas del ciudadano. Por otro lado, el constituyente estableció que fuera un órgano constitucional autónomo a cuyo cargo estuviera el padrón y la lista de electores en los términos en que estableciera la ley.

Al respecto, en ejercicio de esa delimitación mediata, el Congreso de la Unión, en los artículos 4° y 6° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció que para el ejercicio del voto, los ciudadanos, además de cumplir con los requisitos del artículo 34 constitucional, debían estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar correspondiente. Para ello, en el Título Primero del Libro Cuarto del citado código, se establecieron los procedimientos del Registro Federal de Electores, cuyas reglas claras, junto con las relativas al proceso electoral en que se concreta el ejercicio del voto, permiten garantizar que el sufragio

sea universal, libre, secreto y directo, tal como se exige en el artículo 41 constitucional.

En este sentido, resulta indudable que el derecho fundamental de votar que la Constitución confiere, está delimitado tanto en el mismo texto constitucional, como en el texto legal, sin que desde nuestra perspectiva, estas delimitaciones impliquen hacer nugatorio el ejercicio del derecho.

En efecto, consideramos que con el establecimiento de requisitos, condiciones y reglas ciertas para poder ejercer el voto activo, se logra uno de los objetivos fundamentales de todo régimen democrático, esto es, que cada ciudadano sea sólo un voto y que cada voto tenga el mismo valor.

B) DERECHO VOTO PASIVO. El derecho político-electoral de ser votado, se traduce en una potestad consistente en la posibilidad viable que tiene el ciudadano de ser electo, designado o seleccionado para ocupar un cargo de elección popular,¹⁹ siempre y cuando reúna previamente las delimitaciones que se establecen en la Constitución y la ley.

En cuanto al derecho de ser votado, han existido planteamientos que sostienen que la Constitución federal no establece restricción alguna para su ejercicio, en otros términos, que se trata de un derecho de carácter absoluto.

Al respecto, consideramos que de la interpretación de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México ya citados, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer delimitación alguna.

Las delimitaciones al derecho político-electoral de ser votado, en el caso mexicano, es tanto directa, como inmediata e mediata, en los términos de la clasificación que señalamos en apartados ante-

¹⁹ Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, "Naturaleza jurídica de los derechos político-electorales" en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1992, p. 542.

riores, toda vez que el propio constituyente que confiere el derecho fundamental, impone requisitos para hacerlo vigente y faculta expresamente al legislador para que termine de configurarlo con el establecimiento de las calidades necesarias para su ejercicio.

Lo anterior es así, porque según se prescribe en el referido precepto constitucional, es una prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; pero, aun cuando el texto constitucional hace una remisión expresa a la ley para que el legislador, en ejercicio de una facultad constitucional delegada, establezca las calidades para ser electo, el mismo constituyente estableció, desde la Constitución, en forma directa e inmediata, delimitaciones a ese derecho fundamental de naturaleza política.

La delimitación directa o inmediata del citado derecho fundamental, la encontramos en el concepto de "ciudadano" el cual se encuentra regulado (o delimitado) por el propio constituyente en el artículo 34 de la referida Carta Magna, en donde se establece que son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos —son los nacidos o naturalizados (en términos del artículo 30 constitucional)—, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Como se evidencia claramente del simple análisis del concepto ciudadano —el que a su vez se encuentra delimitado—, el propio constituyente estableció una cierta delimitación del derecho político-electoral para ser votado, el cual sólo lo puede ejercer alguien que sea ciudadano mexicano por nacimiento, según se establece en los artículos 55, fracción I; 58, y 82, fracción I, de la Constitución federal y, además cumpla con todos los requisitos que se establecen en los mismos artículos (determinada edad, residencia o vecindad, características de no pertenencia al estado eclesiástico, ejército, etc.).

Además de dichas delimitaciones establecidas por el constituyente en el texto constitucional mismo, que por sí mismas echarían abajo cualquier tesis de que el derecho político-electoral a ser votado es absoluto, la remisión expresa para que el legislador establezca las calidades que configuren el ejercicio del derecho fundamental, implican una delegación de facultades que el propio constitu-

yente otorga, por lo que el legislador puede establecer en la ley ciertas calidades, requisitos o procedimientos para el ejercicio, esto es, delimitaciones al derecho fundamental, siempre y cuando no hagan imposible su pleno ejercicio. En ese sentido, al órgano legislativo le estaría prohibido que tales delimitaciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Tal interpretación fue sostenida por la mayoría de los integrantes de la máxima autoridad en materia electoral de este país, quien al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001, establecieron que el derecho de votar no era absoluto, sino que se trataba de un derecho de base constitucional y configuración legal, por lo que al legislador ordinario se le confirió la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales. En esa virtud, se concluye que la Constitución federal no establece un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente, sino que las calidades y modalidades en las que los ciudadanos pueden participar en los procesos electivos, es una labor que corresponde definirla al legislador ordinario.

Para llegar a la referida conclusión, en dicha sentencia se realizó un exhaustivo estudio de los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, así como de precedentes internacionales en la materia, para concluir que el alcance y contenido del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, puede ser delimitado legalmente, pero que la labor del legislador ordinario en esa materia se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De ahí que en la resolución del referido caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hubiere considerado que constitucionalmente no existía un monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, pero que no resultaba inconstitucional que el legislador ordinario lo estableciera, en tanto se considerara como calidad, circunstancia, requisito o condición que debían satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados, por lo que tal delimitación legislativa o configuración legal del derecho de base constitucional resultaba válida, ya que aunque no fuera el único mecanismo para que los ciudadanos pudieran ser votados —lo que implica que el legislador puede establecer y regular las candidaturas independientes—, sí resulta un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la actual realidad mexicana, la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados.

C) DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA. El derecho político de asociación política es una potestad que la Constitución confiere a los ciudadanos mexicanos, para que en una unión de voluntades, participen en la vida política del país.

El fundamento general del derecho de asociación se encuentra previsto en los artículos 9° y 35, fracción III, de la Constitución federal, en donde se dispone que no se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero si se trata de materia política sólo los ciudadanos mexicanos podrán asociarse para tomar parte en los asuntos del país. Al respecto, es importante señalar que, nuevamente el propio constituyente delimitó de manera directa e inmediata el derecho de asociación política confiriéndose sólo a quienes tengan la calidad de mexicanos —cuya definición está precisada por el propio constituyente—, y dispuso el carácter como entidades de interés público de los partidos políticos, para cuya constitución debían cumplirse los requisitos que delimitara el legislador.

La existencia de partidos o agrupaciones políticas, no implica, desde luego, la obligación de los ciudadanos de afiliarse para po-

der participar en los asuntos políticos del país, toda vez que sería factible que un grupo de ciudadanos pudieran reunirse y realizar actividades importantes en materia político-electoral, como las de observación electoral, por ejemplo. Sin embargo, las agrupaciones políticas y los partidos políticos son las únicas formas de asociación política de ciudadanos que obtiene prerrogativas por disposición constitucional y legal, lo que desde luego facilita su labor participativa.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Se considera que las normas legales que disponen como derecho exclusivo de los partidos políticos el postular candidatos a los cargos de elección popular, entendido como una calidad para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, en los términos de la actual realidad social, jurídica y política de México, no tiene por objeto proteger a los partidos políticos —y con ello instaurar una partidocracia—, sino al proceso electoral en sí mismo, en tanto instrumento para que los ciudadanos ejerzan su derecho de voto activo.

No obstante, nada impide que el legislador ordinario, delimite el derecho fundamental de ser votado, en la modalidad de candidatos independientes, siempre y cuando establezca reglas claras, precisas y razonables, que permitan la compatibilidad con los principios del régimen democrático, del sistema de partidos y, sobre todo, permitan la igualdad entre los participantes en un proceso electoral (sobre fuentes de financiamiento, gastos de campaña, obligaciones de participación, etc.)

Creemos importante destacar que con base en la normativa constitucional y legal vigente, no es posible llegar a sostener un derecho a ser postulado a un cargo de elección popular federal, mediante la figura de las candidaturas independientes, puesto que el juzgador tendría que salvaguardar los principios constitucionales antes señalados. Por ello, creemos que por disposición constitucional, tal tarea le corresponde realizarla al legislador, quien de aceptar las candidaturas independientes, deberá ser muy cuidadoso en establecerse los

mecanismos y procedimientos que compatibilicen el derecho político-electoral con los principios del régimen democrático y del sistema de partidos, entre los que se encuentran sin duda el principio de igualdad en la contienda, transparencia en el manejo de los recursos que se utilizan en las campañas, equidad en el acceso a los medios, así como estricto apego al principio de legalidad.

Creemos que cualquier interpretación jurídica que concluyera en el reconocimiento de las candidaturas independientes, de acuerdo con la actual regulación de las elecciones federales en México, dejaría en crisis tales principios, en tanto que mientras los partidos políticos tendrían derecho al financiamiento público para la obtención del voto, así como acceso a los medios masivos de comunicación, los candidatos independientes carecerían de tales prerrogativas. Pero esa falta de regulación implicaría, en beneficio de estos últimos, el desconocimiento sobre origen del financiamiento de los recursos utilizados, lo que abriría la puerta a múltiples formas de financiamiento —en el caso extremo, al involucramiento político-electoral de dinero proveniente de actividades ilícitas. Asimismo, la autoridad electoral, al carecer de atribuciones, estaría imposibilitada para fiscalizar el origen y destino de los recursos utilizados por ese tipo de candidatos, puesto que no podría ordenar la revisión de informes de gastos de campaña, llevar a cabo auditorías y, en general, realizar todo acto de molestia o de privación, en contra de esos candidatos.

Complicación mayúscula representaría la organización de las elecciones, con la derrama de recursos públicos que ello implica, toda vez que se incrementaría considerablemente el número de candidatos y, en este aspecto, habría que dar respuesta, entre muchas otras a los aspectos siguientes: ¿tendría cada candidato representante ante las autoridades electorales (Consejos del Instituto Federal Electoral y mesas directivas de casilla)?, ¿se les podría entregar copia de las listas nominales de electores?, y más preocupante aún, ¿cómo hacer para que se sometan a los tiempos electorales y no realicen precampañas que lo posesionen favorito del electorado, incluso algunos años antes de las elecciones? Sin duda, todos estos aspectos, como otra infinidad de cuestiones, deben ser materia de regulación específica; por lo que en tanto no existan tales previsiones, resulta a todas luces inconveniente

niente para el Estado constitucional y democrático de derecho, la postulación de candidaturas independientes.

Consideraciones en torno al otorgamiento y control del financiamiento público de los partidos políticos

Gabriel Mendoza Elvira

I. INTRODUCCIÓN

El tema relativo al financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización ha cobrado especial importancia en el escenario de la política y en el estudio del sistema electoral mexicano, siendo que la experiencia reciente muestra que el posicionamiento de los partidos políticos se ha hecho depender más del ejercicio de los medios económicos que de los ideológicos, mediante una constante presencia en los medios de comunicación masiva, como una estrategia efectiva para hacerse notar en la sociedad y ganar elecciones, lo que ha despertado también una exacerbada ambición por la obtención de mayores recursos, aun cuando sea de forma lícita, para destinarlos a las campañas políticas.

En este sentido, lo que se busca a través de la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la fiscalización de sus recursos, es controlar de una mejor manera su origen, uso y destino y, aunque se ha venido avanzando en estos aspectos en los últimos años, parece que no se han solucionado del todo algunos problemas que siguen enfrentándose, razón por la cual, incluso, nos encontramos frente a la necesidad de una reforma electoral que deberá forzosamente incluir estos aspectos, que, de manera general, trataremos de resaltar, procurando aportar algunas ideas que sin