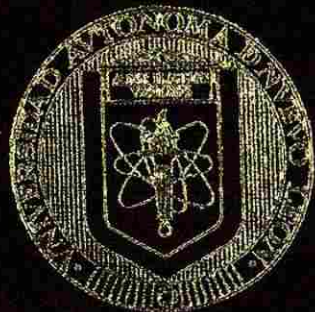


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO



MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

TESIS TITULADA

"TEORIA DEL DERECHO ELECTORAL:
COMO CONJUNTO DE BLOQUES NORMATIVOS
QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN
EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO",

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO PUBLICO

P R E S E N T A :

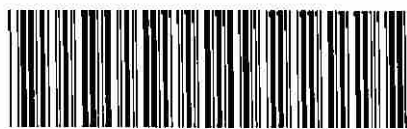
LIC. CARLOS EMILIO ARENAS BATTIZ

ASESOR: DR. JOSE LUIS PRADO MAILLARD

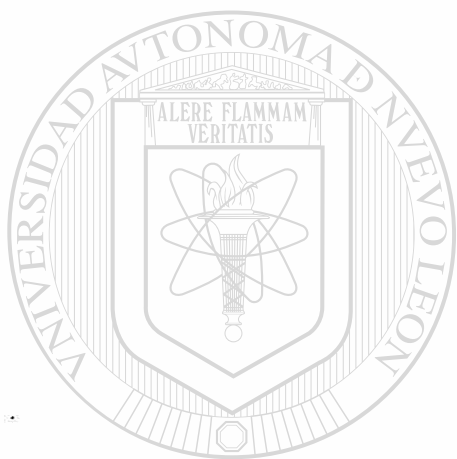
SAN NICOLAS DE LOS GARZA, N. L.

ENERO DE 2003.

TM
K1
FDYC
2003
.A74



1020149774



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

TESIS TITULADA

**TEORIA DEL DERECHO ELECTORAL
COMO CONJUNTO DE BLOQUES NORMATIVOS
QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN
EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO'**

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO PUBLICO**

P R E S E N T A :

LIC. CARLOS EMILIO ARENAS BATIZ

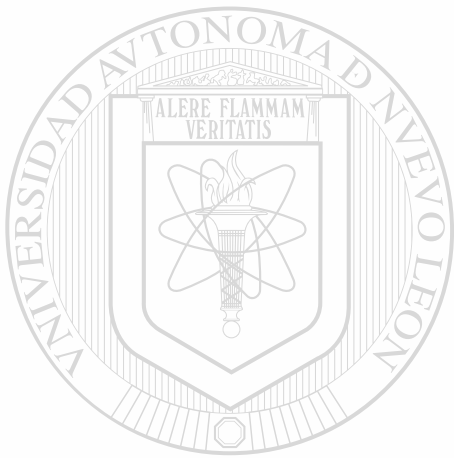
ASESOR: DR. JOSE LUIS PRADO MAILLARD

SAN NICOLAS DE LOS GARZA N. L

ENERO DE 2003

FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS
MAESTRÍA EN DERECHO



Tesis titulada

**"TEORIA DEL DERECHO
COMO CONJUNTO DE BLOQUES
QUE CONFIGURAN Y
EL DERECHO FUNDAMENTAL"**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

que para obtener el grado de
Maestro en Derecho

presenta: Lic. C.

Asesor de tesis:



Queridos hijos:

*Carlos Mariano,
María Andrea y
Emilio Gerardo,*

les deseo que siempre disfruten estudiar.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



**“TEORIA DEL DERECHO ELECTORAL
COMO CONJUNTO DE BLOQUES NORMATIVOS QUE
CONFIGURAN Y GARANTIZAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO”**

- I. INTRODUCCIÓN GENERAL 4

*DIVERSIDAD DE NOCIONES DEL DERECHO ELECTORAL
Y SU TIPOLOGIA*

- II. LA DIVERSIDAD DE DEFINICIONES DEL DERECHO ELECTORAL, REFLEJA LA
DIVERSIDAD DE TEORÍAS SOBRE ÉSTE 8
- III. TIPOLOGÍA DE LAS NOCIONES DEL DERECHO ELECTORAL 14

*DEBATE EN TORNO A LA PERSPECTIVA
DESDE LA CUAL DEBE ANALIZARSE EL DERECHO ELECTORAL*

- IV. EL DERECHO ELECTORAL DESDE LAS PERSPECTIVAS JURÍDICA, DE LA CIENCIA
POLÍTICA O SOCIOLOGÍA, Y DE LA FILOSOFÍA POLÍTICA O MORAL SOCIAL 21

- V. EL DERECHO ELECTORAL DESDE LAS PERSPECTIVAS DOCTRINAL E
INSTITUCIONAL (LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL) 39

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

DEBATE EN TORNO A LA MATERIA ELECTORAL

REGULADA POR EL DERECHO ELECTORAL

- VI. INTRODUCCIÓN AL DEBATE SOBRE LA MATERIA REGULADA POR EL DERECHO
ELECTORAL: LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS 45
- VII. NOCIONES DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y NOCIONES DE DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA, DEL DERECHO ELECTORAL 48
- VIII. NOCIONES LIBERAL INDIVIDUALISTA, FUNCIONALISTAS-ORGÁNICAS, Y
PROCEDIMENTALES-POLÍTICAS, DEL DERECHO ELECTORAL 53

IX.	NOCIONES Estricta-Sustantivas, NOCIONES Estricta-Adjetivas Y NOCIONES Sustantivas-Adjetivas, DEL DERECHO ELECTORAL	66
-----	--	----

EL DERECHO ELECTORAL COMO BLOQUES NORMATIVOS QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO

X.	EL RETO DE CUALQUIER TEORÍA MODERNA DEL DERECHO ELECTORAL: RESOLVER LAS CAUSAS DE INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA DIVERSAS TEORÍAS ACTUALES	70
XI.	EL DERECHO ELECTORAL COMO CONJUNTO DE BLOQUES NORMATIVOS INTERCONECTADOS	84
XII.	EL VOTO COMO DERECHO FUNDAMENTAL CONFIGURABLE	89
XIII.	AUTORIDADES COMPETENTES PARA ESTABLECER LA CONFIGURACIÓN Y GARANTÍAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO	103

NORMAS JURÍDICAS QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO EN LAS ELECCIONES FEDERALES EN MEXICO

XIV.	CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE VOTO	112
XV.	CONFIGURACIÓN DE OTROS DERECHOS ELECTORALES FUNDAMENTALES RELACIONADOS CON EL VOTO	129
XVI.	GARANTÍAS ELECTORALES ADMINISTRATIVAS	143
XVII.	GARANTÍAS ELECTORALES JUDICIALES	160
	BIBLIOGRAFÍA	180

“TEORIA DEL DERECHO ELECTORAL COMO CONJUNTO DE BLOQUES NORMATIVOS QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO”

I.- INTRODUCCIÓN GENERAL

Una teoría del derecho electoral nos permite representar o “capturar” intelectualmente a éste dentro de un esquema ordenado de relaciones de causalidad, de tal manera que tanto el derecho electoral en su conjunto, como cada uno de los elementos que lo componen, pueden ser identificados como efectos de ciertas causas, al propio tiempo que como causas de ciertos efectos.

No existe objeto o fenómeno que no se vincule por lo menos a otro mediante relaciones de causa-efecto, a tal punto que conocer cualquier cosa depende en gran medida de identificar sus vínculos con otras realidades. El conocimiento empírico lo mismo que el conocimiento racional, ya sea deductivo o inductivo, se estructuran por premisas y conclusiones que expresan relaciones entre las cosas. Toda existencia se explica en relación con otras.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Ahora bien, esta tesis tiene como punto de partida la idea de que actualmente en México sobre el derecho electoral no tenemos una teoría jurídica dominante, sino varias en pugna; y el objetivo final de este trabajo, es precisamente el de contribuir a la consolidación de una teoría jurídica sobre el derecho electoral mexicano, porque contar tal teoría reportaría al país la siguiente utilidad:

- Favorecería la comprensión y difusión del derecho electoral como un sistema normativo con un determinado sentido que explica y justifica cada una de sus partes;

- Permitiría deducir e inducir nuevos conocimientos sobre el derecho electoral, a partir de conocimientos previos, y
- Permitiría evaluar en qué medida la interpretación y aplicación de una norma jurídica electoral resulta o no coherente y consistente con todo el régimen normativo electoral al cual pertenece.

En términos generales, en el desarrollo de esta tesis, primero presentaré las principales perspectivas teóricas sobre el derecho electoral que doctrinalmente se confrontan entre sí; y luego expondré los rasgos fundamentales de una teoría que, en mi opinión, permite incluir y conciliar varias ideas sobre el derecho electoral, que tienen una vigencia indiscutible en la realidad actual, pero que han sido consideradas como antagonistas por no haber logrado ser incorporadas en un solo discurso teórico consistente y coherente.

Más específicamente, primero haré un repaso de las principales nociones teóricas en torno al derecho electoral, a efecto de destacar el mérito de cada una de ellas, e identificar los aspectos que las distinguen entre sí. Particularmente destacaré que hay diversas perspectivas teóricas desde las cuales se puede analizar al derecho electoral (vgr. la perspectiva del jurista, la perspectiva del científico en materia política o en sociología, la del filósofo político, la del juzgador electoral, la del funcionario administrativo electoral, o la del legislador), y que las conclusiones a las que se arriba desde la perspectiva jurídica, suelen diferir en la identificación de cuál es la materia electoral regulada por el derecho electoral, y cuál es la naturaleza de dicha materia electoral, así como cuál es la naturaleza de las normas jurídicas que integran al derecho electoral.

Posteriormente, explicaré en qué sentido las diversas nociones teóricas del derecho electoral, incluyen ideas cuya vigencia en los tiempos actuales es indudable, y sin embargo, hasta la fecha ha sido difícil articularlas todas en un

discurso teórico coherente, ya que muchas de tales ideas son excluyentes entre sí. Y precisamente con el propósito de conciliar diversas perspectivas teóricas sobre el derecho electoral, propondría:

a) Considerar al derecho electoral, no como un conjunto de normas jurídicas de un mismo tipo, sino como un conjunto de bloques normativos diversos que ciertamente comparten determinados principios teóricos comunes, pero que también tienen cada uno de ellos su propio y específico marco teórico (Entre otros bloques normativos, integrarían al derecho electoral, los siguientes: bloque de normas que regulan los derechos sustantivos de participación político-electoral; bloque de normas que establecen la estructura e integración de las autoridades administrativas electorales; bloque de normas que regulan los diversos procedimientos administrativos en materia electoral; bloque de normas de derecho judicial orgánico que regulan la estructura e integración de los órganos jurisdiccionales en materia electoral; bloque de normas de derecho procesal relativas a los medios de impugnación en materia electoral; bloque de normas del derecho sancionador, que establecen los delitos y las infracciones administrativas en materia electoral, etc.)

b) Considerar al voto o sufragio como un derecho fundamental configurable, lo que implica considerarlo al propio tiempo como un derecho humano y también como derecho positivo nacional. Así, el voto ciudadano libre e igual sería, no sólo premisa básica de filosofía política, sino además norma jurídico-positiva de rango constitucional. Que el voto sea configurable se debe a que dentro de los límites o extensión del derecho fundamental, hay dos territorios: uno esencial o básico que se integra con postulados de valor universal que no son negociables, y otro integrado por las diversas modalidades que cada sociedad distinta puede establecer a efecto de asegurar que el sufragio sea efectivamente practicable en una determinada realidad.

La idea del derecho electoral como conjunto de bloques normativos, neutraliza los efectos del debate en torno a si el derecho electoral incluye o excluye determinadas normas o la regulación de determinados temas (por ejemplo, el régimen orgánico de las autoridades administrativas, o los delitos electorales, o las reglas aplicables a referéndum o plebiscitos), pues de entrada permite adoptar una postura incluyente para estudiar todos los posibles temas que desde una perspectiva amplia caerían dentro del derecho electoral, sin que la posterior exclusión de algunos de tales temas deba implicar hacer ajustes en la interpretación o perspectiva teórica que se tenga respecto de los otros temas, pues cada bloque de normas que regula un determinado tema comicial tiene respecto de los demás un cierto grado de autonomía.

La idea del voto como derecho fundamental configurable, permite conciliar iusnaturalismo y iuspositivismo, toda vez que el derecho fundamental es un derecho humano positivizado. Concilia también al voto como potestad individual, con la elección como actividad o función social de interés general. Hace complementarias la vigencia del imperativo moral y la vigencia del diseño político, ya que los derechos fundamentales tienen una esencia moral invariable, pero también un terreno ajustable a las necesidades y realidades variables, y precisamente también por esto último permite conciliar unidad nacional con pluralidad política y diversidad federalista.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por último, presentaré resumidamente las principales normas jurídicas previstas en el derecho electoral mexicano, que configuran el derecho fundamental de voto y otros derechos político-electorales fundamentales, así como las que establecen las garantías administrativas y judiciales del voto.

DIVERSIDAD DE NOCIONES DEL DERECHO ELECTORAL Y SU TIPOLOGÍA

II.- DIVERSIDAD DE DEFINICIONES DEL DERECHO ELECTORAL, REFLEJA LA DIVERSIDAD DE TEORÍAS SOBRE ÉSTE.

Una teoría sólo puede hacerse respecto de un objeto o materia previamente delimitado; y consecuentemente, para hacer una teoría del derecho electoral, se requiere contar con una definición, ya sea aristotélica o analítica¹, que identifique los límites o fronteras de la materia jurídica comicial. Aunque por otra parte, para expresar en una definición del derecho electoral, ya sea sus rasgos genéricos y diferenciales o los elementos que lo integran, se requiere tener respecto del derecho electoral algún conocimiento o noción teórica, aunque sea rudimentaria. En suma, una definición en ocasiones es el punto de partida, y en ocasiones el punto de llegada de una teoría.

Una definición sería algo así como una fotografía que logra capturar estáticamente los contornos o fronteras del derecho electoral. En cambio una teoría sería como una película cinematográfica que une diversas imágenes del derecho electoral, para representar a éste de manera más completa como una realidad que tiene movimiento, pero que sobre todo tiene una trama que da sentido, justificación y explicación a cada una de sus partes y al conjunto en general. Y si bien es cierto que toda teoría (o película, siguiendo la analogía) debe iniciar con una definición (o imagen), también es cierto que la definición (o imagen) más representativa sólo puede identificarse después de haber conocido toda la teoría (o película).

¹ Las definiciones puede ser "aristotélicas" o "analíticas". Las definiciones aristotélicas o de género próximo y diferencia específica, consisten en identificar el género o sistema dentro del cual el objeto definido se inscribe, así como identificar la diferencia específica que distingue a ese objeto respecto de los demás que también se incluyen en el mismo género. Por otra parte, las definiciones analíticas o reales, son las que se integran identificando los elementos incluidos dentro de la extensión del objeto que se define (Ver: GUTIÉRREZ SAENZ, Raúl, *Introducción a la Lógica*, 19ª ed., México, Edit. Esfinge, 1984, p. 121).

En este trabajo iniciaré presentando diversas definiciones del derecho electoral, que a pesar de ser elaboradas por expertos en la materia, no son totalmente coincidentes entre sí, pues tienen ciertas diferencias. Se trata —repito— de definiciones elaboradas por personas que tienen un gran conocimiento sobre el derecho electoral, y por lo tanto en este caso, las referidas diferencias no pueden explicarse considerando que algunas de tales definiciones sean correctas y otras no; más bien, precisamente porque se trata de definiciones elaboradas por expertos, cada una de ellas refleja los principales rasgos de la perspectiva teórica de su autor, y las diferencias entre ellas obedecen a que las mismas corresponden con fidelidad a las divergencias teóricas que tienen entre sí sus respectivos autores.

Así pues, a continuación presentaré diversas definiciones del derecho electoral, a efecto de identificar y clasificar, de manera sencilla y accesible, las diferencias entre las referidas definiciones, que al propio tiempo son las principales diferencias entre las diversas teorías sobre el derecho electoral.

Definición 1, de Nohlen (concepto “estricto”)

Para el alemán Dieter Nohlen, experto mundial en sistemas electorales, en relación con el derecho electoral pueden formularse dos definiciones: una “estricta” y otra “amplia”. El concepto estricto de Nohlen, es el siguiente:

“El concepto estricto de derecho electoral contiene únicamente aquellas determinaciones legales que afectan al ‘derecho del individuo a influir en la designación de los órganos’ (Braunias, 1932). Este concepto estricto concreta el derecho de sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación. El derecho electoral en sentido estricto señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar, además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto. Con ello, el concepto estricto de derecho electoral

se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico-constitucional”²

Definición 2, de Nohlen (concepto “amplio”)

El concepto amplio del derecho electoral, que propone Nohlen, es el siguiente:

“El concepto de derecho electoral en sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para los cargos públicos. El derecho electoral es, en este caso, el ‘conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos’ (Braunias, 1932); este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.”³

Definición 3, de Aragón Reyes

Para el connotado estudioso del derecho constitucional español, Manuel Aragón Reyes, el derecho electoral puede definirse como:

“conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados”⁴

Definición 4, de Aragón Reyes (a partir de principios)

Aunque también el propio Aragón Reyes, considerando los principios o fines que orientan al derecho electoral, se refiere a éste de la siguiente manera:

² NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales en el mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, --edición alemana original de 1978--, pp. 53-54; *idem*, "Derecho electoral", en *Diccionario electoral*, 2ª ed., San José, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 2000, tomo I, pp. 381-382; la obra de Braunias que Nohlen cita es: BRAUNIAS, Karl. *Das Parlamentarische Wahlrecht*, Vol. II, Berlín, De Gruyter, 1932, p.2

³ *ibídem*.

⁴ ARAGÓN REYES, Manuel. "Derecho Electoral: sufragio activo y pasivo", en , Nohlen *et al* (comps), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, TEPJF e IFE, 1998, p. 104.

... y si en lugar de adoptarse el punto de vista del derecho subjetivo la observación se realiza desde la perspectiva del principio jurídico, podría decirse que el derecho electoral no tiene otro objeto que el de establecer las reglas estructurales básicas de la democracia... el derecho electoral tiene por objeto hacer efectivo el principio de que la soberanía reside en el pueblo".⁵

Definición 5, de Barquín Alvarez

Para el jurista mexicano, Manuel Barquín Alvarez, de gran trayectoria académica y quien fue uno de los integrantes fundadores del Consejo General del Instituto Federal Electoral, su definición de derecho electoral es la siguiente:

"El derecho electoral es la rama del derecho constitucional que, dotado de un alto grado de autonomía, regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de la política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso".⁶

Definición 6, de Arnaldo Alcubilla y Delgado Iribarren

Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren, autores del Código Electoral Español comentado, apuntan lo siguiente:

"La Ley Electoral es la norma primaria de un Estado democrático en cuanto constituye el marco jurídico garantizador de la libre competencia por el poder entre las fuerzas políticas en presencia, cuya articulación procedimental es la elección como método especial de selección de los dirigentes y por ende de creación de los órganos representativos. La elección, no obstante, no se limita funcionalmente a asegurar la representación de los ciudadanos sino que trasvasa ese sentido en cuanto se inserta en el proceso de comunicación entre los gobernantes y los

⁵ *Ibidem.*

⁶ BARQUÍN ALVAREZ, Manuel. "Derecho Electoral", en *Diccionario Jurídico Mexicano*. 10ª. Ed., 4 vols., México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997, Vol. II, p. 986

governados...Los ciudadanos, a través del sufragio, coadyuvan, en cuanto miembros del Estado-comunidad, a la conformidad del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política”⁷

Definición 7, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, en diversas sentencias ha sostenido que, para los efectos del procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad de leyes, por normas electorales deben entenderse las siguientes:

“...las que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”⁸

“... y no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones.”⁹

Definición 8, de un grupo de los Ministros de la Corte

⁷ ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. *Código Electoral*, 3ª Ed., Madrid, Edit. El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 1999, p.17

⁸ Tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro “Materia Electoral. Concepto de para los efectos de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, Tesis CXXVI/95, p. 255.

⁹ Tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro “Acción de inconstitucionalidad. Materia Electoral para los efectos del procedimiento relativo”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, tesis P/J 25/99, p. 255.

Aunque dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes de que se consolidará el criterio antes referido, los ministros Aguirre, Azuela, Góngora y Gudiño, tenía la siguiente opinión respecto de lo que debía entenderse por normas de carácter electoral:

“participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los partidos políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos... Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito ‘sine qua non’, para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.”¹⁰

Definición 9, a partir de las ideas de Weber.

Desde la perspectiva de la ciencia política el derecho electoral también puede verse como vía para lograr la legitimidad legal-racional incluida en la tricotomía (tradicional, carismática y legal-racional) establecida por Weber¹¹, por lo que parafraseando las ideas de este autor podríamos definir al derecho electoral de la siguiente manera:

“derecho electoral es el conjunto de reglas cuyo cumplimiento legitima el acceso al poder público”

¹⁰ Los ministros mexicanos, integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Aguirre, Mariano Azuela, Genaro Góngora y Jesús Gudiño, expusieron esta noción en el voto particular que formularon en la sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 1/95. Vid. *Ley de Participación Ciudadana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie Debates Pleno, No. 3, México, 1996, pp. 227 y 228.

¹¹ BOGDANOR, Vernon (ed), *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, España, Alianza Editorial, 1991, p. 419.

En el siguiente apartado, las diversas nociones sobre el derecho electoral, serán clasificadas tomando en consideración sus diferencias.

III.- TIPOLOGÍA DE LAS NOCIONES DEL DERECHO ELECTORAL

Utilizaré aquí el término “noción”, para referirme tanto a las definiciones como a las teorías; después de todo, noción es el “conocimiento o idea que se tiene de una cosa”,¹² y consecuentemente caben dentro del término “noción”, tanto las definiciones como las teorías, las cuales son indudablemente nociones, aunque con determinadas cualidades de precisión o extensión¹³. Y utilizo aquí el término genérico de “noción”, con el propósito de enfatizar que la tipología de las nociones del derecho electoral que a continuación presenté, pretende ser aplicable lo mismo para las definiciones que para las teorías del derecho electoral que se ven reflejadas en tales definiciones.

En términos generales, las diversas nociones de derecho electoral, se distinguen y pueden clasificarse por los siguientes aspectos:

1) **Según sea la rama del saber desde cuya perspectiva se enfoca al derecho electoral, las nociones de éste se pueden clasificar en:**

- a) Nociones del derecho electoral desde la perspectiva jurídica (ej. Definiciones 1 y 2 de Nohlen, 5 de Barquín, 6 de Arnaldo, y 7 de la Suprema Corte)

¹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 20^a ed, España, Edit. Espasa-Calpe, 1984, Tomo II, p. 956.

¹³ También de acuerdo con el Diccionario, una definición es una “proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial” (Ibidem., Tomo I, p. 447), y una teoría es una “serie de leyes que sirven para relacionar determinado orden de fenómenos” (Ibidem., Tomo II, p. 1299).

- b) Nociones del derecho electoral desde la perspectiva de la ciencia política o de la sociología, que buscan describir lo que el derecho electoral “es” dentro de la realidad política o social (ej. Definición 9, a partir de las ideas de Weber), y
- c) Nociones del derecho electoral desde la perspectiva de la filosofía o moral política o social, orientadas a prescribir lo que el derecho electoral “debe ser” en el contexto político o social.

2) Según su autor, las nociones del derecho electoral se pueden clasificar en:

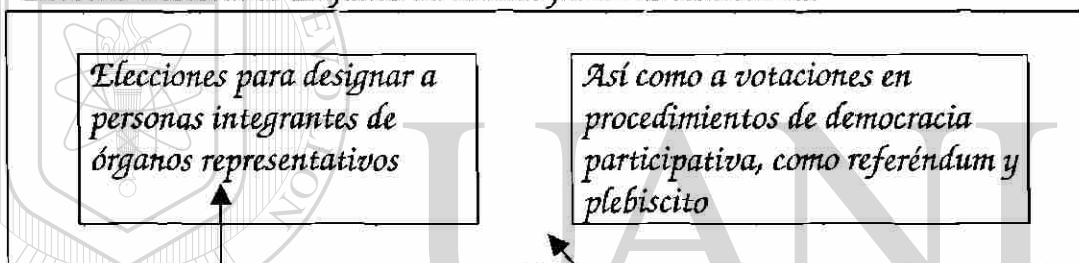
a) Nociones “doctrinales” que serían aquellas elaboradas por académicos, considerando sólo los caracteres y principios esenciales que son propios del derecho electoral en cualquier país o sistema jurídico. Las nociones “doctrinales” son nociones “materiales” del derecho electoral (ej. Definiciones 1 y 2 de Nohlen, y 5 de Barquín Alvarez).

b) Nociones “institucionales” del derecho electoral, que serán “legislativas”, “administrativas” o “judiciales”, dependiendo de la autoridad pública que las hubiere formulado. En efecto, el legislador con la intención de delimitar los alcances del derecho electoral, o las autoridades administrativas o judiciales para determinar si un asunto electoral cae o no dentro de su competencia, con frecuencia definen qué es y cuáles son los límites de la materia electoral y del derecho electoral (ej. Definición 7 de la Suprema Corte).

3) Según el tipo de votaciones o elecciones, que sean consideradas como la materia regulada por el derecho electoral, las nociones de éste se pueden clasificar en:

- a) Nociones “sólo de democracia representativa”, que consideran que el derecho electoral sólo incluye las normas que regulan las elecciones para designar a los integrantes de los poderes públicos representativos (ej. Definiciones 1 y 2 –estricta y amplia–, de Nohlen), y
- b) Nociones “de democracia representativa y participativa”, que además incluyen en el derecho electoral a las normas que regulan las votaciones que se realizan con motivo de la realización de diversos procedimientos de democracia participativa, como por ejemplo el plebiscito, referéndum, algunas formas de iniciativa popular, la consulta popular y la revocación de mandato (ej. Definición 5, de Barquín Alvarez).

Derecho electoral es conjunto de normas jurídicas relativas a:



Noción sólo de democracia representativa

Noción de democracia representativa y participativa

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

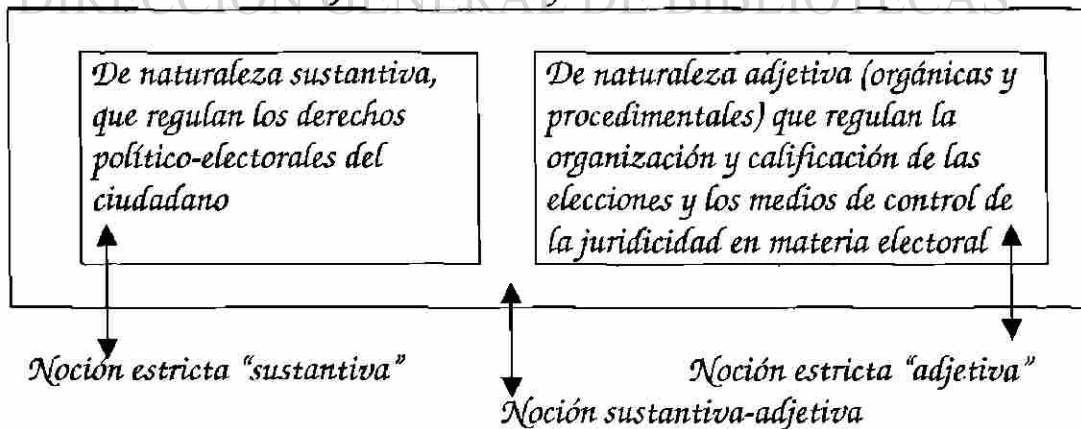
4) Según se considere que el derecho electoral regula como materia electoral a todos o sólo a algunos de los aspectos relativos a las elecciones y votaciones, las diversas nociones del derecho electoral se pueden clasificar en:

- a) Nociones “estrictas sustantivas”, que consideran que el derecho electoral sólo incluye a las normas jurídicas sustantivas que regulan los derechos político electorales de los ciudadanos (ej. Definición 1 de Nohlen –concepto “estricto”--);

b) Nociones “sustantivas-adjetivas” que consideran que el derecho electoral comprende a todas las siguientes normas: las normas sustantivas que regulan los derechos de participación política electoral de los ciudadanos; las normas que regulan a los diversos órganos competentes y procedimientos que intervienen en la función administrativa de organización de las elecciones; a las normas que tipifican delitos, infracciones administrativas y nulidades electorales, así como a las normas que regulan los aspectos orgánicos y procesales de la función jurisdiccional en materia electoral (ej. Definición 2 de Nohlen –concepto “amplio”-- y definición 3 de Aragón Reyes), y

c) Nociones, que identificaremos como “estrictas adjetivas”, que estiman que el derecho electoral se integra sólo por las normas jurídicas que regulan a los órganos y procedimientos a través de los cuales se proveen las condiciones materiales y jurídicas que hacen posible el ejercicio de los derechos políticos sustantivos como los de votar y ser votado, pero excluyendo del derecho electoral a éstos derechos sustantivos que en todo caso serían derechos humanos o derecho constitucional (ej. Definición 8 de un grupo de los Ministros de la Corte).

Derecho electoral es conjunto de normas jurídicas:



5) Según la naturaleza que se considere corresponde a la materia electoral regulada por el derecho electoral, las nociones de éste pueden dividirse en:

a) Nociones, que aquí denominaremos “liberal individualistas”, que parten de considerar que las elecciones democráticas son el procedimiento a través del cual los individuos ejercen sus derechos humanos de participación política, con la finalidad de constituir autoridades públicas. Esta perspectiva liberal individualista de las elecciones democráticas, inicia con la idea de que “los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”, a partir de la cual habría que concluir que nadie nace con derecho para mandar sobre los otros, de tal manera que si alguien impone a otros su voluntad, éstos pierden esa libertad que es atributo esencial de los hombres y condición para que éstos desarrollen sus potencialidades. Y si nadie tiene un derecho original a mandar ni a ser superior a otros, entonces la autoridad pública que indispensablemente se requiere en las sociedades, sólo puede constituirse con fundamento en el consentimiento de los propios gobernados, de tal manera que el individuo cuando se someta a la autoridad “no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”

¹⁴ Las elecciones democráticas, por lo tanto, servirían para constituir autoridades públicas, pero sin que los hombres dejen de ser libre e iguales.

“Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa ... La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos”¹⁵ (ej. Definición 8 de un grupo de los Ministros de la Corte)

b) Nociones, que llamaremos “funcionalistas” u “orgánicas”, que consideran que el derecho electoral regula primariamente las funciones de un órgano público denominado cuerpo electoral, que se integra por el conjunto de los

¹⁴ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, UNAM, 1984, p. 20

¹⁵ KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1973, p. 298

ciudadanos. Esta perspectiva se basa en las ideas republicanas francesas, expresadas desde la Asamblea Constituyente Francesa de 1791, y que sostienen que “la calidad de elector sólo es una función pública a la que nadie tiene derecho, que la sociedad dispensa según se lo prescribe su propio interés: la función de elector no es un derecho”.¹⁶ Para esta perspectiva, el cuerpo electoral es el órgano del Estado que, en representación del pueblo soberano, realiza la función electoral primaria, consistente en designar a quienes habrán de integrar a las autoridades públicas representativas. El cuerpo electoral es representante del pueblo soberano, aunque no su personificación, ya que al mismísimo soberano no se le puede sujetar al derecho, pues precisamente por ser soberano “no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas”¹⁷. El cuerpo electoral, como representante del pueblo, ejerce una función pública supeditada a la ley. “En sentido estricto no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, sino esa prolongación suya que es el cuerpo electoral... De ahí que se considere al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral.”¹⁸ (ej. Definición 5 de Barquín Alvarez).

c) Nociones, a las que denominaremos “procedimentales” o “políticas”, que son las que consideran que el derecho electoral tiene por objeto contener y dar cauce pacífico a la eterna lucha política en torno al poder público, para ordenarla democráticamente mediante la regulación de diversos procedimientos neutrales, sin ideología, a través de los cuales la pluralidad de ofertas políticas compiten equitativamente, para que se constituya(n) en gobierno representativo la(s) que haya(n) obtenido a su favor la proporción

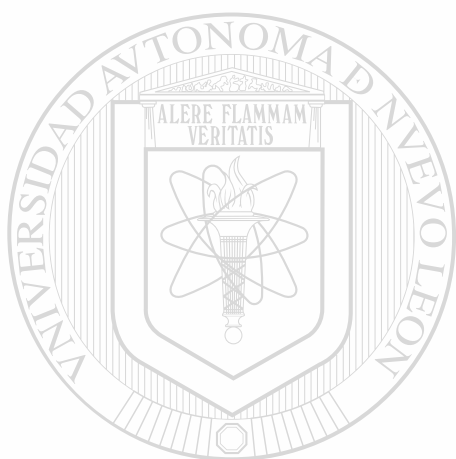
¹⁶ JÈZE, Gastón, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, trad. Julio San Millán Almagro, Argentina, Edit. Depalma, 1949, t. II², p. 164 (traducción directa de la 3ª edición francesa de “Les principes généraux du droit administratif”, París, 1930). Jèze refiere tal afirmación hecha por Barnave, y contenida en los “Archives parlementaires”, 1ª serie, t. XXIX, pp. 356 y 366.

¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 19ª ed. México, Edit. Porrúa, 1983, p.19.

¹⁸ BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, 2ª Ed., México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 223.

de votos libres de los ciudadanos, prevista en la ley (ej. Definición 6 de Arnaldo Alcubilla y Delgado-Iribarren).

A continuación expondré con mayor detalle la perspectiva teórica que respalda a cada una de las diferentes nociones del derecho electoral antes mencionadas.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**DEBATE EN TORNO A LA PERSPECTIVA
DESDE LA CUAL DEBE ANALIZARSE EL DERECHO ELECTORAL**

IV.- EL DERECHO ELECTORAL DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA, DE LA CIENCIA POLÍTICA O SOCIOLOGÍA, Y DE LA FILOSOFÍA POLÍTICA O MORAL SOCIAL

Ciertos objetos o fracciones de la realidad son muy complejos, de tal modo que pueden analizarse desde muy diversas perspectivas, desde cada una de las cuales puede “capturarse” apenas una de las facetas del referido objeto complejo. Uno de estos ejemplos es, por supuesto, el ser humano. Respecto del hombre, un médico nos puede dar una determinada noción, un psicólogo nos dará otra, y otras diferentes nos aportarán el antropólogo, el moralista, el economista, etcétera, no obstante que todos estos especialistas se estarán refiriendo al mismo hombre *in genere*. Incluso dentro de la medicina será distinta la visión que del hombre tenga un médico alópata a la que tenga un médico homeópata. Pues bien, algo semejante ocurre con el derecho electoral; respecto de éste pueden existir diversas nociones según la óptica desde la cual se le analice, o según la formación ideológica del observador.

Al derecho electoral le corresponderá una definición –y consecuentemente una teoría diferente, toda vez que, como ya dije, una teoría, estrictamente, sólo puede referirse al objeto previamente delimitado precisamente como materia de la respectiva teoría–, básicamente según se le vea desde la perspectiva de la filosofía política o la moral social, de la ciencia política o de la sociología, o desde una óptica jurídica, sin desconocer que al derecho electoral también se le puede analizar desde el punto de vista de la psicología (efectos que las normas jurídicas producen en la percepción y conducta de los votantes y los partidos políticos), de la economía (la vigencia de las normas jurídicas como variable de certidumbre o

inestabilidad económica), y, en general, desde la óptica de cualquier disciplina social o humanística, pues el derecho siempre será un dato social y humano relevante.

- La ciencia política y la sociología conciben al derecho electoral como un elemento de la dinámica social y la dinámica del poder, respectivamente, y al estudiarlo tratan de establecer en qué medida éste es efecto, y en qué supuestos es causa, de determinadas conductas y realidades sociales y políticas (desde la representación en el Congreso hasta la presencia en el escenario de distintas corrientes político-ideológicas).¹⁹
- La filosofía política o la moral social, por otra parte, prescriben lo que “debe ser”. Esto es, buscan identificar el estado ideal de cosas hacia cuya actualización deben orientarse las conductas sociales y políticas, para ser consideradas como “buenas”, “correctas” o “valiosas”. Y en este contexto prescriben para el derecho electoral, los rasgos o características que mejor contribuyen a concretizar el ideal político o social.
- El derecho, por su parte, estudia al derecho electoral, pero no para identificar en qué medida influye cierto comportamiento entre la ciudadanía en general y entre los grupos de poder, ni tampoco para evaluar si se orienta o no hacia lo bueno político o social, sino sólo para determinar qué conductas de los sujetos electorales están jurídicamente autorizadas (conductas autorizadas de realización potestativa son los derechos, y conductas autorizadas de realización imperativa son las obligaciones) y cuáles están jurídicamente desautorizadas o prohibidas (generalmente expresadas en forma de delitos, faltas administrativas o causales de nulidad).

1. Hume y Kelsen: autonomía entre ciencia, filosofía moral y derecho.

¹⁹ Ver WOLDENBERG, José, “Consideraciones políticas en torno a la legislación electoral”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Federal Electoral*, Año 1, No. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1992, p.53.

La ciencia, la filosofía moral y el derecho, son ramas del saber que son autónomas entre sí, de tal manera que una determinada realidad, como por ejemplo el derecho electoral, puede ser abordado o estudiado de manera independiente por cada una de tales ramas del saber.

La autonomía entre las ciencias y la filosofía moral o ética, fue inicialmente planteada por el filósofo inglés David Hume, quien en el siglo XVIII, provocó toda una revolución en los campos de la lógica y la ética, básicamente a partir de que en su famoso argumento conocido como “la guillotina de Hume”²⁰ denunció que en las obras sobre moral, se solían presentar como conclusiones de “deber ser” moral, a afirmaciones que derivaban de premisas de “es” o “no es” que sólo afirmaban la existencia o no existencia de hechos o realidades. Fue así Hume quien puntualizó que una conclusión de “deber ser” moral, sólo puede derivarse de silogismos que incluyan por lo menos una premisa de “deber ser” de naturaleza moral, y nunca a partir de silogismos que sólo expresen realidades.

Lo que Hume puntualiza es la distinción fundamental que existe entre, por una parte, hacer una afirmación descriptiva que por ejemplo diga que “la norma jurídica electoral ordena tal o cual conducta”, y por la otra parte, hacer una afirmación prescriptiva que, por ejemplo, diga que “la norma jurídica electoral debería ordenar tal o cual conducta”. Las afirmaciones de “deber ser” --apunta Hume-- sólo pueden derivarse de otras premisas de “deber ser”, de la misma manera que las

²⁰ Hume afirma, en su argumento conocido como la Guillotina, lo siguiente: “En todo sistema de moralidad que he conocido, siempre he notado que el respectivo autor empieza desarrollando la forma ordinaria de razonamiento y así establece la existencia de un bien, o hace observaciones respecto de los asuntos humanos, cuando de repente sorpresivamente me encuentro con que, en lugar de silogismos con premisas de “ser” o “no ser”, me topo con proposiciones que están conectadas con un “deber ser” o “no deber ser”. Este cambio es imperceptible, pero es, sin embargo, de profundas consecuencias. Para que un “deber ser”, o “no deber ser”, exprese una nueva relación o afirmación, es necesario que haya sido explicado y al propio tiempo que alguna razón se hubiera dado, pero lo que me parece de cualquier forma inconcebible es cómo esta nueva relación puede ser deducida de otras que son enteramente diferentes a ella. Ahora bien, como los autores comúnmente no advierten este detalle, yo debo entonces advertírselo a los lectores; y estoy convencido de que este pequeño llamado de atención podría destruir todo el sistema vulgar de moralidad.” (HUME, David. *Treatise of Human Nature*. Inglaterra, Edit. Fontana, 1972, p.293. - traducción propia-)

afirmaciones de “ser” sólo pueden derivarse de otras premisas de “ser”, hasta llegar en ambos casos a postulados o afirmaciones que no tienen fundamento en una afirmación previa y que por lo tanto son *a priori*sticos²¹.

Así, atendiendo a Hume, sería incorrecto el siguiente silogismo que, partir sólo premisas descriptivas de “es”, pretende llegar a conclusiones prescriptivas de “deber ser”:

Premisa 1. Juan suele conducir ebrio
Premisa 2. Conducir ebrio es causa de accidentes
Conclusión Juan “debe” dejar de conducir ebrio

En cambio, sería un silogismo correcto, el siguiente:

Premisa 1. Juan suele conducir ebrio
Premisa 2. Conducir ebrio es causa de accidentes
Premisa 3. “Debe” preservarse la vida propia y la de otros
Conclusión Juan “debe” dejar de conducir ebrio

Y es correcto el anterior silogismo porque llega a una conclusión prescriptiva de “deber ser”, pero después de incluir una premisa también de naturaleza moral.

A partir de las ideas de Hume, la lógica moderna acepta que las premisas indicativas o descriptivas como las de las ciencias naturales, por una parte, y las premisas prescriptivas como las de la filosofía moral o ética, por otra parte, son deductivamente independientes entre sí.

²¹ Ver ARENAS BATIZ, Carlos Emilio. *Statesmen’s Morality*. Disertación sometida para obtener el grado de *Master in Arts* en la *University of Leeds*. (Inédita). Inglaterra, 1992. El necesario fundamento apriorístico e “irracional” de nuestro pensamiento racional, que ha sido utilizado para enfatizar los límites de la razón y desacreditar a la epistemología por su inescapable circularidad, en mi opinión no demerita la validez de la racionalidad pues a ésta no puede condicionársele al imposible de que fundamente racionalmente la veracidad de una premisa original (inclusive el “*cogito ergo sum*”, de Descartes, está fundado en la afirmación apriorística de que todo pensamiento deriva de una existencia).

Hume provocó un terremoto en el terreno universal de la filosofía, y separó y dio autonomía al discurso moral, respecto del discurso científico o del mundo de los hechos.

Posteriormente, como réplica de aquel terremoto, Kelsen habría de dar autonomía al discurso jurídico, separándolo del discurso de las ciencias y de la filosofía moral o ética.

Kelsen, quien consideraba a Hume como “el más grande de los filósofos”²², según mi percepción recibió de éste una innegable influencia que resultó determinante en la formulación de la Teoría Pura del derecho. Lo que Kelsen afirma es que cualquier hecho o acontecimiento de la naturaleza, no es de por sí objeto de conocimiento jurídico, sino en la medida en que una norma jurídica se refiera a él con su contenido, e igualmente escribe Kelsen que “al ‘deber ser’ jurídico se le debe despojar de su carácter axiológico-metafísico-absoluto, para reducir al ‘deber ser jurídico’ a una expresión del enlace de condición y consecuencia en la proposición jurídica”²³. Esto es, Kelsen confirma la separación que hizo Hume entre el “ser” del “deber ser”, y además distinguió entre el “deber ser” axiológico y el “deber ser” lógico jurídico que quedaría reducido a una relación imputativa, de tal modo que una conducta “deberá ser” jurídicamente, sólo en la medida en que sea imputación o derivación de una norma jurídica válida, que a su vez derive o encuentre su fundamento en otra norma jurídica válida, y así hasta llegar a la norma jurídica suprema.

Lo anterior puede ilustrarse con los siguientes ejemplos que buscan reflejar los discursos de la ciencia, de la filosofía moral y del derecho.

²² Hart contaba que Kelsen se refería a Hume como “el más grande de los filósofos”, según refiere Tamayo. Ver TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, “H.L.A. Hart y la teoría jurídica analítica (estudio preliminar)”, en HART, H.L.A. *Post Scriptum al concepto de derecho*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. XXI

²³ KELSEN, Hans. *La teoría pura del derecho*, México, Edit. Nacional, 1981, p.30

Ejemplo de discurso científico sería el siguiente silogismo que desemboca en una conclusión de “deber ser” instrumental que es formalmente válida porque deriva de al menos una premisa descriptiva válida:

Premisa 1. El agua hierve al calentarla a 100 grados

Premisa 2. Carlos hervirá agua

Conclusión. Carlos “debe” (instrumentalmente) calentar el agua hasta 100 grados

Las premisas instrumentales nos muestran el camino que hay que seguir para lograr algo, sin embargo, exactamente tal y como ocurre con los mapas de carreteras, el hecho de conocer las rutas no significa que tales caminos “deban ser” obligatoriamente recorridos como imperativo de valor o como un imperativo jurídico. Las conclusiones de los dos silogismos anteriores serían incorrectas, si se le diera una connotación de “deber ser” moral o jurídico.

Ejemplo de un discurso de filosofía moral sería el siguiente silogismo que incluye una premisa de “deber ser” moral, y que desemboca en una conclusión válida de “deber ser” moral:

Premisa 1. Toda persona “debe” (moralmente) cumplir con sus promesas

Premisa 2. Juan prometió a su esposa serle fiel

Conclusión. Juan “debe ser” (moralmente) fiel a su esposa

Las premisas o conclusiones de “deber ser” moral, expresan un imperativo que obliga al hombre a orientar sus actos hacia fines de valor, y generalmente hacia lo bueno o correcto moralmente. Algunos autores sólo consideran como destinos valiosos a los que derivan de la moral individual, otros en cambio, también consideran a los valores que puedan derivar de una moral utilitarista o una suerte de moral social.

Y ejemplo de discurso jurídico, sería el siguiente silogismo con una conclusión válida de “deber ser” jurídico:

- Premisa 1. Los artículos 14, 16, 41, 99 y 116 constitucionales, disponen la norma de que cualquier autoridad sólo podrá realizar actos electorales debidamente fundados y motivados*
- Premisa 2. El tribunal electoral "A" es una autoridad pública*
- Conclusión. Los actos electorales del Tribunal Electoral "A", "deben" (jurídicamente) estar debidamente fundados y motivados*

Las premisas de "deber ser" jurídico derivan de una mera imputación lógico-jurídica. Esto es, una determinada conducta "debe ser" jurídicamente, cuando está autorizada en el contenido de una norma jurídica válida. Siendo norma jurídica válida la que hubiere sido producida con la autorización de otra norma jurídica válida de superior jerarquía.

No obstante lo anterior, no es extraño encontrar silogismos en los que se pretende dar connotaciones jurídicas a conclusiones instrumentales que se obtienen a partir de premisas descriptivas que expresan lo que ocurre o ha ocurrido en la realidad. Por ejemplo, desemboca en una conclusión instrumental y no jurídica, el siguiente silogismo:

- Premisa 1. La interpretación de las normas en la comunidad "X", siempre se ha hecho expresando "Y" (puede ser "Y", la voluntad del legislador, la coherencia de la norma dentro de un sistema objetivo de reglas, o dentro de un sistema moral, etc.)*
- Premisa 2. Carlos interpretará una norma en la comunidad "X"*
- Conclusión. Carlos "debe" (instrumentalmente) expresar "Y" de la norma*

Igualmente, tampoco es extraño encontrar argumentos en los que se pretende dar connotación jurídica a conclusiones morales que derivan sólo de premisas morales. Ejemplo de un silogismo cuya conclusión es moral y no jurídica, sería el siguiente:

- Premisa 1. La libertad de todo individuo "debe" (moralmente) favorecerse*
- Premisa 2. La interpretación "A" favorece más la libertad individual, que la interpretación "B" que favorece más la eficacia y la cohesión de los partidos políticos*
- Conclusión. La interpretación "A" "debe ser" (moralmente) favorecida*

Una conclusión jurídica sólo puede obtenerse en un silogismo que incluya por lo menos una premisa que exprese un “deber ser” de naturaleza jurídica, como por ejemplo el siguiente:

Premisa 1. El artículo 2° de la LGSMIME dispone que para la resolución de los medios de impugnación que regula, sus normas “deben” (jurídicamente) interpretarse conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional

Premisa 2. El Tribunal federal resolverá un medio de impugnación electoral

Conclusión. El Tribunal federal “debe” (jurídicamente) interpretar las normas de la LGSMIME conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional

Lo anterior, desde luego, sin entrar al debate de si ciertas premisas morales o ciertas premisas descriptivas de la realidad, son o pueden ser por sí mismas también fuente de derecho, como respectivamente lo proponen el ius-naturalismo y el ius-realismo sociológico.²⁴ Pues en todo caso, cuando a una premisa moral o instrumental se le reconoce como fuente de derecho, en realidad a tal premisa se les está transformando en una premisa jurídica, susceptible de fundar una conclusión jurídica.

En resumen: No se puede deducir una conclusión de “deber ser” jurídico, a partir exclusivamente de premisas de “deber ser” instrumental o moral; del mismo modo que tampoco puede válidamente derivarse una premisa de “deber ser” axiológico a partir sólo de afirmaciones de “deber ser” jurídico o instrumental. Y por lo tanto es muy importante el diferenciar entre los “deber ser” instrumental, moral y jurídico,

²⁴ Cabe comentar que las posiciones modernas del “ius-naturalismo”, del “ius-positivismo”, del “ius-realismo sociológico”, y de los “argumentadores” que serían quienes no son partidarios dogmáticos de ninguna de las ideologías jurídicas anteriores y que en todo caso consideran correcta o no una conclusión jurídica dependiendo de la argumentación que la soporte; buscan matizar los límites discursivos de su respectiva ideología. Así por ejemplo, los ius-positivistas post-kelsenianos, ahora suelen admitir que para la expedición de normas jurídicas válidas, se requiere no sólo de una autoridad competente, sino además de que ésta actúe en correspondencia con ciertos “principios” a efecto de que los mandatos de ésta se conviertan en imperativos jurídicos. Los “ius-naturalistas”, por su parte, buscan evitar que su discurso legitime como instancia preclara y omnipotente, a la autoridad judicial, ya que esto supondría la fractura del principio republicano de división de poderes. Los “ius realistas” advierten que las prácticas sociales están con frecuencia respaldadas en creencias de valor. Y los “argumentadores”, aunque son escépticos respecto de que las normas jurídicas puedan tener un contenido “objetivo”, sin embargo admiten que la interpretación no puede exceder un referente mínimo de “razonabilidad” o “plausibilidad”.

ya que cada uno de ellos pertenece a un ámbito diverso y autónomo del saber, teniendo cada uno sus respectivas reglas de argumentación y validez.

2. El derecho electoral desde la perspectiva científico-social

Desde la óptica de la ciencia política, el derecho electoral suele verse como expresión jurídica del sistema electoral, el cual tiene vínculos de influencia con los sistemas de partido y con los sistemas de gobierno.

La perspectiva desde la cual la ciencia política y la sociología abordan al derecho electoral, puede lustrarse con la afirmación de Woldenberg, en el sentido de que “Si bien la legislación electoral no es una variable independiente y sus repercusiones y limitaciones dependen del contexto en que se da, resulta cierto también que a través de ella se pueden modular diversas realidades políticas (desde la representación en el Congreso hasta la presencia en el escenario de distintas corrientes político-ideológicas)”²⁵

Connotados autores de la ciencia política y la sociología, como por ejemplo Duverger, Sartori o Nohlen,²⁶ efectivamente han estudiado al derecho electoral, pero para describir de qué manera y porqué las diversas instituciones reguladas por éste, se influyen entre sí, e influyen también en el sistema de partidos y en el sistema de gobierno.

Ejemplos de afirmaciones descriptivas que ha hecho la ciencia política y la sociología, y que reflejan las constantes o las posibilidades que ha descubierto como más probables a partir de la observación de diversos sistemas electorales

²⁵ WOLDENBERG, José. ob. cit. en nota 19, p.53.

²⁶ Fue Maurice Duverger, quien en 1945 inició los estudios de ciencia política y sociología sobre el derecho electoral, al postular su famosa “ley sociológica tripartita” que estableció las influencias entre formulas electorales y sistemas de partidos, y entre las obras de Duverger destacan: *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957; *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, España, Ariel, 1970. Giovanni Sartori, tiene, entre otras, la obra *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Dieter Nohlen, finalmente, universalizó sus ideas con la obra *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, FCE, 1994.

en el mundo, y que se han convertido en el parámetro en atención al cual se diseñan las leyes electorales, son los siguientes:

- Que las leyes electorales con fórmula de mayoría relativa provocan en el electorado el efecto psicológico de creer que sólo dos partidos tienen posibilidades reales de ganar la elección, y consecuentemente favorecen un sistema de partidos bipartidista, el cual a su vez influye al sistema de gobierno pues promueve que en el Congreso o asamblea legislativa, el partido ganador asuma el rol o función de gobernar con márgenes permanentes de mayoría y gobernabilidad, mientras que al partido minoritario asume la función de controlar al mayoritario denunciando sus excesos ante la opinión pública.

Que las leyes electorales con fórmula de mayoría absoluta (necesariamente asociada con la posibilidad de realizar una segunda vuelta o ronda electoral en la que sólo los dos partidos con mayor votación contiendan para lograr uno de ellos la mitad más uno de los votos), tiende hacia un sistema de partidos pluripartidista pero con partidos de comportamiento flexible ya que éstos deben estar abiertos a la posibilidad de hacer alianzas entre sí, para obtener en la segunda vuelta electoral la mayoría absoluta. Además el carácter flexible de los partidos, también se refleja en su actuación en el parlamento en donde no es extraño que hagan alianzas legislativas.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

- Que las leyes electorales con fórmulas de representación proporcional, favorecen un sistema de partidos pluripartidista pero con partidos de comportamiento rígido. Pluripartidista porque en estos sistemas el electorado percibe que cualquier partido, inclusive aquellos con posiciones ideológicas extremas o irreductibles, puede ganar representación en el Congreso legislativo, bastando con que el referido partido obtenga el porcentaje mínimo de votos que la ley prevé y que es de 2% en el caso de las elecciones federales mexicanas. Partidos rígidos porque no necesitan aliarse ni coaligarse con nadie para obtener un escaño o curul, y esta rigidez en la contienda

electoral se traduce luego en un comportamiento parlamentario también rígido y poco favorable a la formación de alianzas legislativas.

- Que las fórmulas de representación proporcional con divisor favorecen la sobre-representación de los partidos con mayor votación, en perjuicio de los partidos con menor votación, mientras que las fórmulas de representación proporcional por cociente electoral y restos mayores, favorecen la sobre-representación de los partidos con menor votación, en perjuicio de los partidos con mayor votación²⁷.
- Que en el caso de regímenes electorales con fórmula de representación proporcional, entre mayor sea el número de curules a distribuirse por circunscripción, más exacta será la proporción entre el porcentaje de votos y el porcentaje de curules obtenidos por un partido; y en cambio, cuando sean pocas las curules a distribuirse por circunscripción, entonces habrá más posibilidades de que los partidos queden sobre-representados y sub-representados después de asignarse las curules. A medida que aumenta la dimensión, disminuye la desproporcionalidad.²⁸

-
- Que en general, el cumplimiento de las normas jurídicas electorales legitima el acceso al poder público, o sea que el derecho electoral también puede verse como vía para lograr la legitimidad legal-racional incluida en “la tricotomía (tradicional, carismática y legal-racional) establecida por Weber”²⁹

Ahora bien, las reglas que formula la ciencia política son, como en toda ciencia, de carácter descriptivo y expresan lo que se ha observado que ocurre con mayor probabilidad, al margen de que sea o no lo que debe ser. Sin embargo,

²⁷ Ver COTTERET, Jean Marie, y EMERI, Claude. *Los sistemas electorales*, Barcelona, España, Ed. Oikos Tau, S.A.

²⁸ Ver RAE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*. U.S.A., New Haven, Yale University Press, 1967, y LIPJHART, Arend, “Las Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales 1945-1985”, en revista *Estudios Públicos*, No.46, Chile, Santiago, Centro de Estudios Públicos, 1992.

conociendo los efectos que en la realidad política genera cada sistema electoral, no hay legislador, partido político o grupo de presión que no busque la adopción del sistema electoral que más favorezca o que mejor promueva al sistema de gobierno o sistema de partidos que les conviene más según sus propios intereses, en una práctica conocida como "ingeniería electoral". Y precisamente como todas los partidos políticos buscarán imponer su propio diseño al derecho electoral, éste finalmente podrá también ser analizado por la ciencia política como un testimonio documental que refleja el específico balance que guardan las fuerzas políticas en un momento dado³⁰;

3. El derecho electoral desde la perspectiva de la filosofía política o moral social

Desde la perspectiva de la filosofía política o moral social, el derecho electoral es visto como instrumento o vehículo de diversos valores, por ejemplo la justicia, la libertad, la gobernabilidad, la legitimidad o la democracia. "El derecho electoral es un instrumento de garantía de la democracia, esto es, una técnica jurídica mediante la cual se pretende asegurar la certeza en el otorgamiento de la representación popular....sólo merece el nombre de derecho electoral aquel que, basándose en el sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, garantiza la libre competencia y la igualdad de oportunidades en la contienda electoral, así como la fiabilidad de los resultados producidos en las votaciones"³¹. "Sólo en la democracia reside el derecho, en toda su plenitud, y en ella residirá también pronto, en toda su integridad, el poder."³²

²⁹ BOGDANOR, Vernon (ed), ob. cit. en nota 11, p. 419.

³⁰ Esta sería la perspectiva que correspondería a Ferdinand Lasalle, quien en el Siglo XIX concibió al Derecho como expresión del equilibrio de poder que guardan las fuerzas sociales. (ver LASALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*, 6ª ed, México, Edit. Colofón, 1994)

³¹ ARAGÓN, Manuel. "Ceremonia de Inauguración. Palabras del Doctor Manuel Aragón, en representación de los participantes extranjeros", en *Tendencias contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993, pp. XXIV-XXV.

³² LASALLE, Ferdinand. ob. cit. en nota 30, p. 125.

Lo que la filosofía política hace es básicamente identificar cuál es el mejor y más realizable equilibrio o armonía entre valores políticos cuya completa actualización simultánea no siempre es posible, y luego identifica los rasgos que el derecho electoral debe reunir para contribuir a la realización de los referidos valores.

Por ejemplo, en relación con los valores de legitimidad y gobernabilidad, la filosofía política ha llegado a la conclusión de que el nivel máximo de gobernabilidad sólo puede lograrse en sacrificio de la legitimidad y viceversa, de tal manera que lo más recomendable es que el derecho electoral consigne instituciones que promuevan la armonización entre tales valores, como tal es el caso de las fórmulas electoral mixta que combinan las fórmulas de mayoría relativa con las de representación proporcional.

En efecto, legitimidad y gobernabilidad son, ambos, valores de sentido positivo tanto para los diversos agentes políticos como para la sociedad en general. A todos nos interesa contar con órganos de representación a los que percibamos como legítimos en virtud de que reproducen la opinión y la variedad ideológica de ese país, e igualmente a todos nos conviene contar con gobiernos que realmente lleven a cabo su labor de beneficio público con eficacia y estabilidad. Sin embargo, gobernabilidad y legitimidad en ocasiones son valores excluyentes, esto es, hay casos en que la búsqueda de la gobernabilidad puede ir en detrimento de la legitimidad. Tal cosa ocurre en el caso de las fórmulas electorales, pues entre éstas las que más promueven la legitimidad son las fórmulas de representación proporcional, pues a través de ellas los partidos políticos obtienen en las asambleas legislativas un porcentaje de curules que corresponde con mayor fidelidad al porcentaje de votos obtenidos, pero estas fórmulas suelen hacer más difícil la constitución de mayorías legislativas fuertes y estables, disminuyendo así la contribución del órgano legislativo a la gobernabilidad; y en cambio, las fórmulas que más promueven la gobernabilidad son las de mayoría relativa, pues promueven mayorías en el congreso, sin embargo, no favorecen la legitimidad pues con frecuencia otorgan importantes márgenes de sobre-representación a

ciertos partidos políticos. Por esto, en la mayoría de los países del mundo, se prevén fórmulas mixtas que buscan combinar armónicamente fórmulas de mayoría relativa y de representación proporcional.

No omito mencionar que el debate en torno a lo que el derecho electoral “debe ser”, se da en dos niveles distintos a los que Dieter Nohlen³³ denomina: el nivel normativo o dogmático y el nivel analítico.

“El nivel normativo es desde siempre el campo de los grandes debates y confrontaciones sobre instituciones políticas...llama a identificarse con la opción expuesta o a contradecirla o combatirla rotundamente. La vinculación con la filosofía política se fundamenta en la búsqueda del modelo ideal o del mejor sistema de entre las alternativas teóricas que se ofrecen. La premisa común del así llamado *best system approach* es de no tomar en cuenta tiempos y lugares y de no condicionar la opción por factores contingentes. La elegancia y claridad de la postura se debe preferentemente a la argumentación ideal-típica y lógico-sistemática que, por lo demás, es preferentemente deductiva, y la idea que se defiende provoca un tipo de reflexión causal que tiende a favorecer relaciones unidireccionales y monocausales.”³⁴

En el nivel normativo, por ejemplo, se enfrentan la representación por mayoría y la representación proporcional con apasionados defensores por ambos lados, utilizando hasta los extremos los argumentos ideal-típicos y monocausales. El sistema mayoritario como promotor del bipartidismo, como garante de la estabilidad política; el sistema proporcional como causante del pluripartidismo, de la inestabilidad política e incluso del derrumbe de la democracia. O en sentido contrario, el sistema proporcional como promotor de la legitimidad en la composición de las Cámaras, y el sistema mayoritario como responsables de

³³ NOHLEN, Dieter, “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, en *Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales*, México, Tribunal Federal Electoral, 1996.

³⁴ *Ibidem*. p. 22

explicación; y ambas se distingue también de la perspectiva jurídica que a continuación explicaré.

4. El derecho electoral desde la perspectiva jurídica

Desde la perspectiva jurídica, las elecciones no son otra cosa sino conductas – realizadas por personas– que pueden ser calificadas como jurídicamente permitidas para realizarse obligatoriamente (obligaciones), o como jurídicamente permitidas para realizarse potestativamente (derechos) o como jurídicamente prohibidas (infracciones y delitos). Las elecciones, desde esta óptica, son la actualización de las diversas normas jurídicas que en conjunto integran al derecho electoral; normas jurídicas que, con la finalidad de lograr un determinado objetivo, ordenan y vinculan el comportamiento de sujetos específicos estableciendo derechos para unos y correlativas obligaciones para otros.

La perspectiva jurídica es la característica de los abogados, pero sobre todo, es nada menos que la que la ley impone como guía de actuación de las autoridades electorales, las cuales no pueden invocar consideraciones políticas, sociales o económicas, sino exclusivamente prescripciones de Derecho como fundamento para tener por autorizada o prohibida una conducta.

No politizar al Derecho, sino juridizar todas las conductas que ocurren en torno al fenómeno político-electoral, es la gran contribución de la perspectiva jurídica al desarrollo democrático de México. El derecho electoral mexicano ha dejado de ser un derecho “politizado”, y su principal reto ahora es el de “juridizar” la política, para lo cual previamente debe consolidar su perfil técnico-jurídico del que deben excluirse conceptos y consideraciones políticos que son resabio de tiempos pasados. “La norma jurídica es con frecuencia resultado de disputas políticas condicionadas ideológica o interesadamente; ella debe acabar con éstas y asegurar la paz dentro de una comunidad jurídica. Mas para ello es importante que la norma jurídica en cuanto sea posible, sea entendida e interpretada desde sí

misma, y que no se convierta reiteradamente, al ser aplicada e interpretada, en objeto de decisión política³⁶. Aunque lo anterior desde luego no excluye la posibilidad de que para establecer lo que el derecho electoral “jurídicamente es”, busquemos identificar lo que el legislador consideraba que “debía ser”, pues esta búsqueda estaría validada por la norma jurídica que autoriza la interpretación funcional del derecho electoral.

La ciencia jurídica es también una ciencia, pero con conceptos fundamentales y metodología diversos a los de otras ciencias. Por ejemplo, para la ciencia política y la sociología son conceptos fundamentales el poder y la sociedad, y estas ciencias buscan describir los diversos fenómenos de la realidad política y social, mediante afirmaciones que serán válidas cuando pueda constatarse, mediante la observación y el método comparativo, que describen con un grado aceptable de veracidad lo que efectivamente ocurre en la realidad. En cambio, la ciencia jurídica utiliza conceptos fundamentales como el de norma jurídica, y busca identificar las diversas conductas prescritas por el derecho, mediante afirmaciones que serán válidas cuando sean conclusión de un argumento o interpretación jurídica autorizados por el propio derecho.

No se omite mencionar que en México, el estudio del derecho electoral desde una perspectiva estrictamente jurídica, es tan reciente como la plena juridicidad de éste.

En efecto, antes de 1987 en nuestro país existía poco interés en realizar estudios estrictamente jurídicos respecto del derecho electoral,³⁷ debido, entre otras razones, a que los conflictos derivados de la inobservancia de sus normas se resolvían, con frecuencia, según criterios políticos y no estrictamente jurídicos. La

³⁶ LARENZ, Karl. *Metodología de la ciencia del derecho*, 3ª ed. Barcelona, Edit. Ariel, 1994, p.144. Larenz apunta lo anterior parafraseando al autor alemán Coing

³⁷ Ver OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Evolución del derecho electoral mexicano durante el siglo XX”, en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 1029 a 1095. En esta obra puede consultarse una relación de los más destacados estudios jurídico-electorales mexicanos del siglo XX.

vigencia de las normas electorales no estaba garantizada por el Estado, pues frente al incumplimiento de una norma comicial, lo que generalmente procedía era la imposición o negociación de una solución política que permitía sortear el litigio sin afectación grave de la legitimidad política de la elección. El cumplimiento del derecho electoral, más que exigirse jurídicamente ante tribunales imparciales, se negociaba políticamente en el seno de la autoridad electoral administrativa, integrada en su mayoría por representantes de los partidos políticos, o en los colegios electorales, los que se integraban por legisladores o presuntos legisladores de obvia filiación partidista (dando lugar a lo que se conoce como contencioso electoral político). Así, las normas del derecho electoral eran normas jurídicas imperfectas (pues no existía vía judicial para imponer su cumplimiento) y consecuentemente su estudio técnico jurídico era irrelevante.

El inicio de la serie de reformas constitucionales y legales en materia electoral, que condujo a la plena democratización del país, cabe ubicarlo a partir de la Reforma Política de 1977³⁸ (con algunos antecedentes en 1953, 1963 y 1972), sin embargo, no fue sino hasta 1987, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuando nuestro país se adhiere a la tendencia mundial de dar juridicidad al derecho electoral,³⁹ habiéndose logrado en 1996 la consolidación de un sistema mexicano de justicia electoral que garantiza la legalidad y constitucionalidad de toda actuación de la autoridad electoral. El derecho electoral se volvió totalmente jurídico en el sentido de que ahora se integra por normas cuyo exacto y efectivo cumplimiento puede exigirse ante tribunales imparciales (de acuerdo con un contencioso electoral plenamente judicializado). El derecho electoral dejó de ser "sui generis", y empezó a ser reconocido como una más de las diversas fracciones

³⁸ Ver CARPIZO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, T. XII, pp. 195-251.

³⁹ Cabo de la Vega apunta que dar juridicidad a los procedimientos electorales, a efecto de incluir a éstos en el Estado de derecho, es tendencia reciente en el mundo, pues "los sistemas electorales hasta tiempos muy recientes ..tenían un carácter consuetudinario y venían regulados por usos y prácticas a menudo de difícil prueba y que, en todo caso, no constituían un orden jurídico que se impusiera sobre todos los agentes del proceso electoral o que pudiera alegarse ante los tribunales" (CABO DE LA VEGA, Antonio de, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 91ss)

o ramas en que se divide el derecho mexicano, susceptible de ser integralmente estudiado y explicado por la ciencia del derecho.

El interés por el estudio jurídico del derecho electoral se ha incrementado a tal punto, que ahora en los planes y programas de estudios de la mayoría de las universidades del país que imparten la licenciatura en derecho, se incluye la asignatura “derecho electoral”, e incluso algunos autores proponen considerar a éste como una disciplina jurídica autónoma.⁴⁰

V.- EL DERECHO ELECTORAL DESDE LAS PERSPECTIVAS DOCTRINAL E INSTITUCIONAL (LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES)

La mayoría de las definiciones y teorías sobre el derecho electoral, tienen origen en el ámbito académico; son nociones “doctrinales” del derecho electoral. Y la mayoría de estas nociones “doctrinales” buscan delimitar y/o explicar al derecho electoral tomando en consideración la naturaleza intrínseca de las normas jurídicas electorales; son nociones “materiales” del derecho electoral.

Nociones “materiales”, serían aquellas que consideran incluidas en el derecho electoral sólo a aquellas normas jurídicas de naturaleza intrínsecamente electoral, con independencia de la calificación formal que a las citadas normas pudiera corresponderles. Y desde una perspectiva “formal” podrían considerarse como pertenecientes al derecho electoral las siguientes normas jurídicas: las normas incluidas en las leyes y reglamentos válidamente expedidos con la denominación de electorales; las normas relativas a la estructura, integración y funcionamiento

⁴⁰ Dentro de la ciencia del derecho, la disciplina jurídica “derecho electoral” sería la que tiene por objeto de estudio al derecho electoral como fracción de la realidad jurídica (no hay que olvidar que el término “derecho”, refiere tanto a la disciplina científica que realiza el estudio como al objeto estudiado). Los argumentos con fundamento en los cuales se afirma la autonomía del derecho electoral, pueden consultarse en: GALVAN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 508-537, y en HERNANDEZ BECERRA, Augusto, “El derecho electoral y su autonomía”, en *Proceso electoral y regímenes políticos. Memoria del II Curso Anual Interamericano de Elecciones*, Costa Rica, IIDH/CAPEL, 1989, pp. 41-61.

de las autoridades que la ley denomina como electorales; las normas aplicables a materias respecto de las cuales las autoridades electorales tengan atribuciones para legislar o reglamentar, de administración o jurisdicción, y las normas generales o individualizadas, que las autoridades electorales generen en ejercicio de su competencia.

Por otra parte, las nociones “institucionales” son aquellas que provienen de las autoridades públicas.

Las autoridades judiciales en México, ciertamente que no tienen como atribución directa, teorizar sobre el derecho electoral; sin embargo, hacen pronunciamientos obligatorios para el ciudadano, sobre lo que debe entenderse por derecho electoral y por materia electoral, particularmente por lo siguiente:

- Porque al determinar el alcance del derecho electoral y de la “materia electoral”, se condiciona en gran medida el alcance de la competencia de las autoridades especializadas en la “materia electoral”. En México, tenemos autoridades especializadas en la “materia electoral”: el Instituto Federal Electoral, respecto del cual en el artículo 41, fracción III, constitucional, se dispone que “será autoridad en la materia”; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el que en el artículo 99, párrafo primero, de la propia Carta Magna, se establece que “será máxima autoridad jurisdiccional en la materia”, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando lo que se impugne sea la inconstitucionalidad de una ley electoral; así como prácticamente todos los diversos tribunales y salas electorales locales, así como los institutos, consejos y comisiones electorales de las entidades federativas, a los cuales en las respectivas constituciones y leyes locales se les prevé como autoridades especializadas en la “materia electoral”.
- Porque el alcance de la “materia electoral” determina también la improcedencia del juicio de amparo y de las controversias constitucionales. En efecto, en la

Ley de Amparo, en el artículo 73, fracción VII, se establece que el juicio de amparo es improcedente “Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”, y en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 19, fracción II, se dispone que las controversias constitucionales son improcedentes “contra normas generales o actos en materia electoral”, y

- Porque a las acciones de inconstitucionalidad de leyes que sean planteadas “en materia electoral”, les serán aplicables las reglas procesales específicas que se establecen en los artículos 64, 65, 68, 70 y 71, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución. No se omite mencionar que cuando las acciones de inconstitucionalidad de leyes se introdujeron en la Constitución, en diciembre de 1994, se estableció que éstas serían improcedentes en “materia electoral”, sin embargo, esta restricción fue derogada mediante reforma constitucional de agosto de 1996.

Por lo anterior, existen diversos precedentes judiciales en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los tribunales de circuito del Poder Judicial de la Federación, han expuesto lo que entienden por “materia electoral”, a efecto de determinar cuándo una norma general será en “materia electoral” (las cuales sólo pueden ser impugnadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía la acción de inconstitucionalidad de leyes), y cuándo un acto de aplicación de la ley será un “acto electoral” (los cuales sólo están sujetos a la jurisdicción de los tribunales electorales). Del análisis de estos precedentes, se obtienen, entre otras, las siguientes conclusiones:

- Normas generales (normas generales, abstractas e impersonales) en materia electoral, son las “que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un

proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal⁴¹ y además, no sólo las “que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones⁴² y

- Para la identificación de los actos jurídicos (que crean normas particularizadas, concretas e individualizadas) en materia electoral, se debe atender un criterio material, de tal manera que acto electoral es todo acto proveniente de cualquier autoridad pública, que tenga una relación directa con el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones correspondientes. Considerando no sólo a las elecciones que tienen por objeto la designación de representantes populares, sino también las relativas a “los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito, (que) quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace⁴³ E incluso el nombramiento o ratificación que haga

⁴¹ Tesis CXXVI/95, previamente citada en nota 8

⁴² Tesis jurisprudencial P/J 25/99, previamente citada en nota 9

⁴³ Ver Considerando tercero de la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, dictada en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-118/2002, relacionado con el plebiscito organizado en el Distrito Federal con motivo de la construcción de un segundo nivel en el viaducto y periférico de esa ciudad. Esta sentencia incluye un voto particular en el que se difiere de considerar como “materia electoral” a los procedimientos de democracia semi-directa como plebiscito y referéndum, pues bien puede decirse que cuando el legislador constitucional reguló los principios sustantivos y los medios de defensa, aplicables a la materia electoral, consideró sólo las elecciones para designar representantes populares, y no las votaciones a través de las cuales la ciudadanía

un congreso local, de los integrantes del máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral de la respectiva entidad federativa, que aunque sea un acto formalmente legislativo por provenir del congreso local, será un acto materialmente electoral, impugnabile ante la jurisdicción electoral.⁴⁴

Los actos y resoluciones que dicta el Instituto Federal Electoral y que afectan la relación laboral de éste con sus empleados o servidores, son ejemplo de actos que aunque no son materialmente electorales, sin embargo, sí son susceptibles de impugnarse ante la jurisdicción electoral federal, a través de un juicio (juicio para dirimir los conflictos o diferencias entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores) respecto del cual el propio Tribunal Electoral federal ha opinado que es materialmente laboral y no electoral, ya que “descansa en presupuestos, principios y en finalidades diferentes a las que atañen a la jurisdicción electoral”⁴⁵

En correspondencia con lo anterior, no se omite mencionar el criterio de los tribunales colegiados de circuito, en el sentido de que el Juicio de Amparo “es improcedente sólo cuando el acto reclamado, además de emanar de un organismo o autoridad electoral, dicho acto participe de su misma naturaleza, es decir, que el acto implique una determinación material electoral”⁴⁶

Es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para establecer la noción de materia electoral, al menos para los

interviene, no en una elección propiamente dicha, sino en el proceso legislativo (tratándose del referéndum) o en el proceso de toma de decisiones político-administrativas (tratándose del plebiscito).

⁴⁴ Ver Considerando primero de la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, el 12 de octubre de 2000, en el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-391/2000, promovido para impugnar la designación de consejeros electorales locales que hizo el H. Congreso del Estado de Yucatán.

⁴⁵ tesis S3 LA 002/99, del TEPJF, con el rubro “Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral”, publicada en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento No.3, México, 2000, p. 52.

⁴⁶ Tesis aislada IV.2ºA.T.32 A, con rubro “Improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo. Cuándo se actualiza la hipótesis de”, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, Tomo IX, abril de 1999, p.552.

efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional, debe atenderse a lo que el legislador quiso se entendiera por materia electoral, esto es debe atenderse a la noción “legislativa” y no a una noción “doctrinal” sobre la referida materia electoral. Por lo tanto, de acuerdo con la Suprema Corte, las nociones “judicial” y legislativa” del derecho electoral, deben ser la misma.

“MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONAL, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA. Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia, pues si bien es cierto que en el pasado mediano y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que lo determinante es investigar qué se entendía por materia electoral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados en la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño de encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por lo tanto y desde luego, a un resultado erróneo.”⁴⁷

⁴⁷ Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, marzo de 1996, p. 459.

DEBATE EN TORNO A LA MATERIA REGULADA POR EL DERECHO ELECTORAL

VI.- INTRODUCCIÓN AL DEBATE SOBRE LA MATERIA REGULADA POR EL DERECHO ELECTORAL: LAS ELECCIONES DEMOCRÁTICAS

Las normas jurídicas se clasifican y separan en diversas ramas de derecho (por ejemplo, derecho constitucional, derecho administrativo, derecho civil, derecho procesal o derecho electoral), dependiendo de su diferente ámbito material de validez, esto es, según la índole de la materia que regulan.⁴⁸ Y es precisamente la falta de coincidencia al identificar qué conductas o sector de la realidad social del hombre, constituye la materia electoral regulada por las normas jurídicas comiciales, lo que provoca las principales diferencias entre las diversas nociones de derecho electoral.

Básicamente, las diversas nociones de derecho electoral, no coinciden al establecer:

- a). Cuál es la materia electoral regulada por el derecho electoral,
- b). De qué naturaleza es la materia electoral regulada por el derecho electoral, y
- c). De qué naturaleza son las normas jurídicas que integran al derecho electoral

La materia regulada por el derecho electoral, en términos genéricos podríamos decir que son las elecciones democráticas; y en esta opinión prácticamente coinciden expresa o implícitamente todas las diversas nociones. Sin embargo,

⁴⁸ ver GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 31ª ed., México, Porrúa, 1980, p.81.

determinar qué son y cuál es la finalidad de las elecciones democráticas, no es cosa fácil.

Las principales voces de la doctrina jurídica y política, coinciden en que las elecciones democráticas están relacionadas con determinadas instituciones y principios, pero la interpretación de éstos no es unánime; los referidos instituciones y principios indisolublemente ligados con las elecciones democráticas, son los siguientes:

- La soberanía popular;
- El derecho sustantivo de voto libre e igual de todo ciudadano;
- La representación política, y
- Las reglas adjetivas que regulan los procedimientos que hacen posible la materialización del voto y la realización de las elecciones

Y no sólo la doctrina sino también el discurso jurídico electoral incluye los referidos temas del voto, la soberanía popular, la representación política, y los procedimientos electorales. Al respecto, en la Constitución se dispone lo siguiente:

En el artículo 39 constitucional, expresamente se establece que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". En el artículo 40 de la propia Constitución prevé: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal ...". Y atendiendo a lo anterior, cabe entonces concluir que la fuente última y legítima de todo poder o autoridad política es exclusivamente el pueblo soberano.⁴⁹ Ahora bien, por otra parte se establece, en el artículo 41 constitucional, que "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por

⁴⁹ Es frecuente distinguir un aspecto exterior y otro interior en la noción de soberanía, que dan lugar a las dos características del poder soberano: La independencia y la supremacía, que se resumen en el aserto de que la soberanía implica que no existe potestad superior a la suya en el exterior, ni tampoco

los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados ...", aunque también en este artículo 41 se dispone que "La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas", mientras que en el artículo 116, fracción IV, constitucional se apunta que "las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo". El voto en las elecciones populares, es para cada ciudadano una prerrogativa y una obligación, como respectivamente lo establecen los artículos 35 y 36 de la Carta Magna. Finalmente habría también que hacer mención que en los artículos 41, 99 y 116 constitucionales, se establecen las principales autoridades y procedimientos encargados de proveer todo el entramado material que hace posible las elecciones y de garantizar la regularidad jurídica de los comicios.

En los apartados siguientes me referiré a como los antes mencionados temas consustanciales a las elecciones democráticas, son interpretados de diversas formas, dando lugar a nociones diversas del derecho electoral.

No omito mencionar que si bien es cierto que las elecciones son un medio indispensable de la democracia, también es cierto que no todas las expresiones de la democracia están siempre asociadas a las elecciones. No todas las instituciones de una democracia constitucional se encuentran relacionadas directamente con la materia electoral (de ahí que sea frecuente afirmar, con razón, que la democracia no se agota en las elecciones, aunque éstas sean indispensables para actualizar toda democracia representativa, como la que caracteriza a las sociedades complejas modernas, algunas de las cuales también contemplan instrumentos de democracia semidirecta que también requieren de votaciones); es así como suele distinguirse, por ejemplo, entre una democracia política, la cual se ocupa de los anteriores aspectos, y una democracia sustentable o de carácter social, orientada a la

potestad igual a la suya en el interior (ver CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*,

satisfacción de ciertos mínimos de bienestar y desarrollo económico, social y cultural para la población).⁵⁰

La democracia aunque históricamente ha tenido una connotación variable, tanto en la filosofía política, como en la teoría y práctica constitucionales, al grado, por ejemplo, de que en la filosofía griega llegó a tener un carácter peyorativo, es decir, la democracia era entendida como una forma negativa (mala, pervertida, impura o indeseable) de ejercer el gobierno,⁵¹ resulta claro que actualmente y desde el siglo XVIII con las revoluciones americana y francesa, constituye el ideal político de prácticamente todos los países del mundo.

VII.- NOCIONES SÓLO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y NOCIONES DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA, DEL DERECHO ELECTORAL

En torno a cuál es la materia regulada por el derecho electoral, se debate si la materia electoral incluye o no a las votaciones relacionadas los diversos procedimientos de democracia participativa o semidirecta.

Los procedimientos que comúnmente se identifican como de democracia participativa, son aquellos en los que no se elige a representantes que tomarán las

traducción de José León de Petre, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 80-82).

⁵⁰ Al respecto, recuérdese lo previsto en el inciso a) de la fracción II del artículo 3o. de nuestra Constitución, al considerar a "la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

⁵¹ Ver BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 15-43. Al respecto, debe tenerse presente -como advierte Rawls- que cualquier procedimiento político practicable (incluido el procedimiento democrático) es un caso de justicia procesal imperfecta, en tanto que puede producir un resultado injusto; piénsese, por ejemplo, que determinada mayoría pretenda excluir del proceso de toma de decisiones a un grupo minoritario por meras cuestiones raciales (RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, traducción de María Dolores González, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 187-192). Es pertinente tener en mente que "la democracia ha sido puesta en cuestión, o al menos ha sido un concepto polémico, hasta que la caída del Muro de Berlín y el fin del comunismo ha convertido a los regímenes democráticos de corte liberal en 'universalmente' legítimos" (ÁGUILA, Rafael del, "La Democracia", en ÁGUILA (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997, p. 139).

decisiones de gobierno, sino que los propios ciudadanos deciden cuál es el contenido de dichas decisiones, o bien, expresan su aprobación o rechazo a las mismas o a la gestión gubernamental. Así, dentro de dichos procedimientos de la también denominada democracia directa o semidirecta figuran: a) Referéndum, b) Plebiscito c) Consulta popular, y d) Revocación de mandato.⁵²

Como se sabe, el referéndum tiene por objeto la aprobación de cuestiones normativas, a diferencia del plebiscito, que es la convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión de gobierno, mientras que los procedimientos de consulta popular se pueden identificar como aquellos mecanismos ordinarios por los cuales los ciudadanos se pronuncian en forma más espontánea sobre temas no específicos de la gestión gubernamental o quehacer público, en forma tal que los dos anteriores procedimientos (plebiscito o referéndum) estarían dirigidos o circunscritos a temas o cuestionamientos concretos, en tanto que la consulta popular tendría un carácter abierto y deliberativo, como ocurre con los procedimientos de planeación democrática del desarrollo. Finalmente, también se prevé la llamada revocación de mandato, la cual consiste en el mecanismo de decisión ciudadana por el cual se decide remover a cierto servidor público que ha sido electo popularmente, en forma anticipada a la conclusión de su encargo, cuando su gestión no ha sido satisfactoria y siempre que se reúnan ciertas condiciones legales.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

En México, en el ámbito federal no se encuentran aún previstos procedimientos electorarios de democracia semidirecta (si bien el artículo 26 constitucional prevé que la ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos para la participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, cabe señalar que hasta la fecha no se prevé mecanismo de votación alguna sobre el

⁵² La democracia semidirecta puede considerarse que se trata simplemente de una democracia representativa con mecanismos de democracia directa, esto es, de un régimen esencialmente representativo, complementado con instancias de participación popular directa en las decisiones públicas (ver PUERTAS GOMEZ, Gerardo, "Democracia e instituciones de democracia semidirecta", en *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, No. 11, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fed. 1998, pp. 78-79)

particular); sin embargo, en diversas entidades federativas, incluido el Distrito Federal, sí se contemplan varios de ellos.

Recientemente, el debate de si el derecho electoral sólo incluye las normas que regulan las elecciones para designar a los integrantes de los poderes públicos representativos, o si también incluye a las normas que regulan las votaciones que se realizan con motivo de la realización de diversos procedimientos de democracia participativa, fue materia de un juicio de revisión constitucional planteado ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En votación dividida el referido Tribunal Electoral federal declaró que dentro de la materia electoral regulada por el derecho electoral, sí deben incluirse a los procedimientos de democracia participativa. El razonamiento que obtuvo el voto mayoritario en este caso, fue resumidamente el siguiente⁵³:

“Los conceptos genéricos comicios y elecciones, que utiliza la disposición constitucional (artículo 99, fracción IV, constitucional), no sólo deben entenderse referidos a aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los procesos o instrumentos, que algunos llaman de democracia directa o participativa establecidos en los sistemas jurídicos estatales, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder de soberanía en las decisiones o actos de gobierno; de esta manera, dichos procesos están sujetos al control constitucional en el sistema de medios de impugnación, que propende a la tutela del respeto al principio democrático constitucional que impera en todos los actos electorales, cuando dicho principio se vea afectado de manera trascendente.”

“... El origen y evolución de la democracia, como forma de gobierno, revelan que la misma ha operado invariablemente de manera unitaria, sin haberse dividido jamás en especies excluyentes entre sí, con la particularidad de que en las primeras experiencias manifestaron gran peso específico los actos de participación directa de la comunidad ciudadana, especialmente en la formación y sanción de las leyes, o en la decisión de los actos más importantes de gobierno, mientras que esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que los conjuntos de personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, hasta convertirse en grandes masas, distribuidas en amplios territorios, que dificultaban primero y luego

⁵³ Ver considerando tercero de la sentencia SUP-JRC-118/2002, previamente citada en nota 43.

imposibilitaron en una asamblea para tratar los asuntos públicos, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta de la comunidad popular por medio de alguna o algunas personas, con lo que cobró fuerza determinante la representación política. Esto ha servido de base a la doctrina para la acuñación de los conceptos democracia directa y democracia representativa, para referirse, con el primero, a los regímenes en que se manifestó considerablemente la participación popular sin intermediarios, en la expedición de leyes y la decisión de actos de gobierno, y el segundo, que por necesidad se ha convertido prácticamente absoluto, para aludir a los casos en que predomina la representación política de la ciudadanía en la expedición de las leyes y la determinación de la actividad gubernamental. Lo dicho hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o democracia representativa; esto es, que ambas denominaciones sólo expresan las variable que puedan representarse en cada comunidad que se organice en forma democrática, y no formas excluyentes, de modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no desconoce como parte de sí misma la posibilidad de prever ciertos procesos de participación directa en los actos de gobierno, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política en el régimen de que se trate.”

“... Así, los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno, cuando los poderes públicos someten al voto de la ciudadanía una determinada propuesta o alternativa de acción pública para que la apruebe o rechace.”

En contra de incluir dentro de la materia electoral a los procedimientos de democracia participativa, los magistrados José Luis de la Peza y Jesús Orozco, en su voto minoritario expresaron resumidamente lo siguiente⁵⁴:

“...hay razones jurídicas sólidas para concluir que el órgano constituyente y las consecuentes normas (principios y reglas) constitucionales vigentes en México sustentan una concepción restringida de comicios, elecciones o materia electoral, en cuyo ámbito no encuadra el procedimiento plebiscitario de participación ciudadana por poseer éste una naturaleza diferente o pertenecer a una especie distinta a la electoral, por lo que la interpretación gramatical y funcional de las disposiciones constitucionales y legales aplicables conduce a sobreseer en el presente juicio.”

⁵⁴ Ver voto particular incluido en la sentencia citada en la nota anterior.

“(por una parte) la interpretación gramatical del precepto bajo análisis (artículo 99, fracción IV, párrafo cuarto constitucional) lleva a concluir que, aun en el supuesto de considerar al plebiscito en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal como perteneciente a la especie comicios o materia electoral, como lo sostiene la mayoría, la utilización del adverbio “solamente” (único en su especie) y la referencia a la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, indican que el Constituyente estableció la procedencia de la vía (esto es, del juicio de revisión constitucional electoral, que es el legalmente previsto para impugnar las resoluciones de las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar los comicios, así como para resolver las controversias que surjan durante los mismos), para ciertos casos únicos dentro de los de su misma especie, entre los cuales se encuentran exclusivamente lo que involucren la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, por lo que si el asunto bajo estudio se encuentra relacionado con un plebiscito en el Distrito Federal, conforme con el cual no se eligen órganos representativos ni funcionarios electos, resulta improcedente el presente medio de impugnación.”

“(y por otra parte) el órgano revisor de la Constitución y el legislador ordinario también, establece una diferencia nítida entre elecciones o materia electoral y procedimientos de participación ciudadana.... el legislador distingue materialmente entre actos de naturaleza electoral (respecto de los cuales podría sostenerse la competencia de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), y actos relativos a los diversos mecanismos de participación ciudadana que, si bien son encomendados en cuanto a ciertos aspectos de instrumentación y revisión a las autoridades electorales del Distrito Federal, no son intrínsecamente de índole electoral (por lo que, como se sostiene en el presente análisis, no son de la competencia de este órgano jurisdiccional federal).”

Excluir a los procedimientos de democracia participativa, de la materia del derecho electoral, también tiene como argumento el considerar que diversos principios y reglas, como por ejemplo los relacionados con la intervención electoral de los partidos políticos y candidatos, y los relativos a las campañas y el financiamiento de éstas, rigen para las elecciones de representantes populares, pero son inaplicables a las votaciones de democracia semi-directa.

Incluso se puede llegar a considerar que los procedimientos de democracia participativa son materia del derecho parlamentario cuando la intervención de la ciudadanía se da dentro de un procedimiento que, por ejemplo en el caso del

referéndum, es esencialmente legislativo; y son materia del derecho administrativo cuando implican la intervención del voto ciudadano, para la toma de decisiones esencialmente administrativas o finalmente a cargo del jefe de Estado y/o gobierno, como ocurre, por ejemplo, en el caso del plebiscito.

VIII.- NOCIONES LIBERAL INDIVIDUALISTA, FUNCIONALISTAS-ORGÁNICAS, Y PROCEDIMENTALES-POLÍTICAS, DEL DERECHO ELECTORAL

La noción del derecho electoral, está también condicionada por la idea que cada quien tenga sobre la naturaleza de la materia electoral regulada.

La naturaleza de una cosa, no es sino la representación que el intelecto humano hace de la referida cosa en relación con la finalidad o función que le corresponde dentro un determinado sistema.⁵⁵ De tal manera que determinar la naturaleza de la materia electoral implica identificar no sólo qué es, sino también para qué es o debe ser, lo cual influye en la concepción y configuración del derecho electoral, ya que todo régimen jurídico tiene entre sus fines procurar que las realidades que regula, se actualicen de tal manera que puedan cumplir con las finalidades que les corresponden según su respectiva naturaleza. Y esto último, no significa que el derecho tome como propios los fines que corresponden a la materia que regula, sino que más bien es finalidad del derecho garantizar que se actualicen los fines que corresponden a su objeto de regulación. Y así, las nociones del derecho electoral reflejarán la idea que cada quien tenga sobre la naturaleza de la materia electoral, en la medida en que refieran, de manera expresa o implícita, a los fines del régimen comicial.

Previos al derecho familiar, laboral o mercantil, existen respectivamente la familia, el trabajo subordinado y el comercio, que son la materia regulada por aquéllas

⁵⁵ Ver BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Edit. Debate, 1990, pp 141 a 152 (“Capítulo V. La naturaleza de las cosas”).

ramas jurídicas. Ahora bien, preguntarse por cuál es y qué naturaleza tienen la materia regulada por el derecho electoral, equivale a interrogarse sobre cuál es la fracción de realidad que existe con anterioridad al derecho electoral y que éste se encargar precisamente de regular o modular.

A continuación, haré un breve apunte sobre las principales alternativas disponibles en relación con la disyuntiva que aquí se plantea, y que son las siguientes:

a) La posición teórica que aquí denomino “liberal individualistas” y que considera que la materia primigenia del derecho electoral, son los derechos de participación política inherentes a todo ciudadano, y que estima que todas las demás instituciones jurídicas electorales están determinadas y condicionadas por el ejercicio individual y libre de tales derechos humanos.

b) La visión teórica que aquí denomino “funcionalista” u “orgánica” y que considera como materia del derecho electoral a la función pública de integrar el gobierno, entendida como una función del Estado a cargo de uno de los órganos de éste que es el cuerpo electoral integrado por los ciudadanos o un conjunto específico de éstos, y

c) La perspectiva teórica que aquí denominaré “procedimental” o “política”, que considera que la política o más precisamente la permanente lucha por el acceso al poder, es la realidad previa al derecho electoral que éste modula regulando diversos procedimientos que permiten encauzar las disputas surgidas entre contendientes políticos.

Nociones “liberal individualistas”

Estas nociones consideran que el derecho electoral regula garantías a los derechos individuales de participación política de los individuos. Este enfoque tiene su fundamento en la idea liberal de que todo individuo es titular de un

conjunto de derechos inherentes a la naturaleza humana, dentro de los que quedan incluidos los derechos políticos de participación directa o indirecta en los procesos de formación de la voluntad estatal y de sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto libre, secreto, universal, intransferible y personal; derechos subjetivos que no derivan del régimen jurídico positivo, sino que son reconocidos y garantizados por éste, en la medida en que son indispensables al hombre para vivir con dignidad. El individuo y sus derechos consustanciales son ubicados como el fundamento y el fin de toda sociedad y de todo derecho positivo.

Concebir a las elecciones como ejercicio de un derecho pre-positivo del ciudadano, es una visión que se funda en la idea que Juan Jacobo Rousseau tenía de la soberanía popular, a la que concebía como la suma de las fracciones de soberanía que corresponden a cada ciudadano. Para Rousseau, la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, "derecho que nada puede quitar a los ciudadanos". Esta perspectiva de la soberanía es desde luego distinta de la de Sieyès para quien la nación entera es la única soberana y constituye un ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, de tal manera que los ciudadanos cuando participan en los comicios no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado ejerciendo una función pública⁵⁶.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS
Del ensayo "Derechos Políticos, democracia y observación electoral", del Dr. Jorge Mario García Laguardia⁵⁷, así como del Manual elaborado por la ONU y

⁵⁶ CABO DE LA VEGA, Antonio. *ob. cit.* en nota 39, p.48. En esta obra se apunta como la visión de Sieyès es la que funda el esquema francés de acuerdo con el cual los diputados representan a la Nación.

⁵⁷ Cfr. GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. "Derechos Políticos, democracia y observación electoral", en OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús (comp), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y coeds. 1999, Tomo I, pp. 1317-1327.

denominado “Los derechos humanos y las elecciones”⁵⁸, bien pueden extractarse varias de las principales ideas que soportan esta perspectiva teórica liberal individualista; entre otras, las siguientes ideas:

- El principal objeto del régimen electoral es el de garantizar la observancia de los derechos inherentes a la persona humana, en especial aquellos que ejerce en su calidad de ciudadano y que resultan necesarios para poder participar efectivamente en los asuntos públicos de su país.
- El ser humano es un ser racional, lo cual le permite realizar por sí mismo los actos tendientes a la satisfacción de sus necesidades, por lo que es un ser libre por esencia. Además, todo ser humano al poder hacer uso de su racionalidad, implica que todos tienen una misma jerarquía es decir que se encuentran todos en un plano de igualdad respecto de sus semejantes.
- La suma de la soberanía de cada integrante de ese determinado grupo, conforman lo que es la soberanía del Estado. Es así como se llega a la conclusión de que la soberanía radica originariamente en el pueblo y no en un determinado grupo de personas o en una sola persona.
- Al estar todas las personas en un plano de igualdad entonces quienes ejercerán las funciones del Estado y, por ende, el poder soberano deberán surgir de un proceso consensado previamente, establecido en el orden jurídico y en el que el principal elemento decisorio será la voluntad de los integrantes de la sociedad efectivamente manifestada.
- Se sustituye la legitimidad monárquica por nacimiento por la legitimidad democrática que se basa en el consentimiento expresado directamente por los integrantes de la sociedad o a través del nombramiento de representantes mediante un proceso selectivo. Por lo tanto, la autoridad surge como resultado de la voluntad de los integrantes de la sociedad y entonces existe un ámbito personal de autonomía frente al poder público, con lo que surgen los derechos civiles (a la vida, a la libertad, residencia, etc.) y junto a ellos las libertades públicas que hacen referencia a la actividad de los hombres en su relación como partes del cuerpo político.
- Este proceso de formulación de la teoría de los derechos humanos está vinculado a la limitación de los gobernantes, la cual se produce en cuatro vertientes: a) el sistema representativo, bajo el cual se designa a los gobernantes a través de elecciones libres y periódicas, que obliga a los detentadores del poder a tener en cuenta y trabajar por el consenso legitimador, es decir el de la sociedad; b) la división de poderes; c) la autolimitación a través del reconocimiento del catálogo de los derechos en el texto constitucional; y d) el reconocimiento de la jerarquía normativa basada en el principio de la legalidad y el control jurisdiccional del poder.

⁵⁸ Cfr. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, *Los Derechos Humanos y las Elecciones, Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Ginebra United Nations, 1995

- Se pone en primer plano los derechos de los individuos, que de súbditos de la monarquía pasan a ciudadanos de la república, teniendo garantizados sus derechos tanto como individuo aislado como miembro de la colectividad a la cual constituye a gobernar y dirigir, en otras palabras de la libertad-participación.
- Esta doctrina ha tenido un importante proceso de internacionalización. Por ejemplo, la Declaración universal de los Derechos Humanos, artículo 21: “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 20: “toda persona, legalmente capacitada, tienen el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”, la Declaración Americana de los Derechos Humanos, artículo 23 se señalaron como derechos y oportunidades que todos los ciudadanos deben gozar, los siguientes: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.
- Los procesos electores periódicos y libres se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático, el cual se define por tres elementos: a) el principio de igualdad política que se expresa a través del sufragio universal, el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos sin exclusiones; b) la idea de que la soberanía nacional que atribuye la fuente del poder político a la comunidad como todo y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general manifestada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes; c) el pluralismo político que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en libertad de participación, de discusión y de oportunidades sin exclusiones.
- La autenticidad de cualquier elección es el objetivo de toda la legislación nacional e internacional. Este concepto incluye la periodicidad de las elecciones, el sufragio igual y universal, el secreto del voto, una administración electoral imparcial, la garantía de que los resultados expresen libremente la opinión de los electores y que esta sea respetada, lo cual implica, además, el reconocimiento del pluralismo político real, la existencia de opciones efectivas, de libre participación de todos los partidos y corrientes y la igualdad de oportunidades sin favoritismos; o lo que es lo mismo, que para que las elecciones sean auténticas se tienen que garantizar los derechos políticos fundamentales del ciudadano.
- Durante las elecciones adquieren mayor trascendencia las garantías de las libertades de expresión, opinión, información, reunión, circulación y asociación, por lo que el clima reinante debe ser de respeto a los derechos humanos y las

libertades fundamentales y caracterizarse por la ausencia de todo factor de intimidación. Además se deben derogar o suspender las leyes vigentes que puedan tener el efecto de desalentar la participación política.

- Las garantías del derecho fundamental a las elecciones periódicas, libres y justas con sufragio universal, igual y no discriminatorio y voto secreto, así como el derecho a ser elegido y tener acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, el de libertad de expresión, opinión, información, reunión y asociación deben figurar en normas jurídicas de las más alta jerarquía deben estar consagradas en la Constitución o en otra norma jurídica de alto rango del Estado.

Nociones “funcionalistas” u “orgánicas”

Estas parten de considerar que las elecciones democráticas son el procedimiento a través del cual el “cuerpo electoral” entendido como el órgano público que se integra por la suma de los ciudadanos, cumple con su función constitucional de designar a quienes integrarán las autoridades públicas representativas.

La elección es sólo una más de las diversas vías de ingreso a la función pública⁵⁹ y el cuerpo electoral es un órgano sólo de designación.

De acuerdo con esta perspectiva, el cuerpo electoral es uno más de los diversos órganos y poderes regulados por la Constitución, por lo cual, aunque se integra por el total de los ciudadanos, no actúa soberanamente, ya que es un órgano público que, como cualquiera otra autoridad pública, está sujeto a los límites y atribuciones expresas que el derecho le establece. Soberano significa lo que está por encima de todo, es poder “que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas”⁶⁰ y en el caso concreto de los ciudadanos el día de los comicios, éstos deben actuar de la forma prescrita por el derecho, pues en caso contrario la votación o la elección respectiva pueden anularse.

⁵⁹ Las diversas vías de ingreso a la función pública son el nombramiento (la designación la efectúa un solo individuo), la elección (la designación es colegiada pues la hacen varios individuos), el sorteo (la designación se hace por azar, sin intervención de la voluntad humana), y la designación por ministerio de ley (son automáticamente designados todos aquellos que cumplan con los extremos previstos por la ley).

⁶⁰ TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19ª ed. México, Edit. Porrúa, 1983, p.19

También distingue a esta perspectiva, el considerar que el voto libre que cada ciudadano tiene dentro del cuerpo electoral, ciertamente que es un derecho subjetivo, pero otorgado por el régimen jurídico no para tutelar un interés personal o derecho humano del ciudadano, sino para garantizar el debido funcionamiento del cuerpo electoral, por lo que es un derecho subjetivo “público” o derecho-función.

Para explicar mejor esta teoría podríamos recurrir a la siguiente analogía: Así como la función legislativa está a cargo del Congreso y no de los legisladores individualmente considerados, así también la función de elegir está a cargo del cuerpo electoral y no de los ciudadanos individualmente considerados; y así como el derecho de voto libre que cada legislador tiene para aprobar o no leyes en cuya producción interviene, es sin duda un derecho subjetivo que el orden jurídico prevé, no para garantizar intereses o atributos personales del legislador, sino para garantizar el adecuado desarrollo de la función pública legislativa; así también, habría que considerar al ciudadano como un funcionario público y al voto libre como un derecho subjetivo público o derecho-función que garantiza el adecuado desarrollo de la función electoral. “En sentido estricto no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, sino esa prolongación suya que es el cuerpo electoral... De ahí que se considere al elector como un órgano del Estado, encargado de desempeñar la función electoral”⁶¹.

Considerar a las elecciones como una función pública, no equivale a decir que las autoridades encargadas de organizar las elecciones y/o los tribunales competentes para juzgar los conflictos comiciales, necesariamente constituyan o deban constituir un nuevo o cuarto poder adicional a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Al margen de estos órganos de autoridad y sin incluirlos, considerar a las elecciones como función pública podría implicar únicamente reconocer que el conjunto de los ciudadanos, organizados y movilizados para

votar, constituyen en sí mismos un órgano o poder (el “cuerpo electoral” o el “poder electoral”), el cual sólo se integra en las fechas y bajo las condiciones preestablecidas por la ley, para luego quedar en receso durante el tiempo entre dos elecciones.

Considerar a las elecciones como función pública no es una idea nueva en México, como tampoco lo es en el mundo. Entre otros antecedentes nacionales, podemos citar los siguientes: El artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, del año de 1849, el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y Coahuila, del año de 1857, y el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, del año de 1874, establecían el siguiente texto: “El Poder Supremo del Estado se divide para su ejercicio en: Electoral, Legislativo, Ejecutivo y Judicial”⁶² Además, la Constitución Nacional de 1843 (“Bases Orgánicas de la República Mexicana”), igualmente establecían un “Título VIII. Poder Electoral”⁶³. En el caso de esta última Carta Magna citada, así como en la Constitución Nuevoleonesa de 1849, se establecían elecciones indirectas en las que los ciudadanos, denominados electores primarios, elegían a electores secundarios que en conjunto constituían al “Poder Electoral” que finalmente elegía a las autoridades públicas representativas, tal y como todavía ocurre en los Estados Unidos de Norteamérica respecto de su elección de Presidente de la República. En el caso de las de Nuevo León de 1857 y 1874, en cambio, se regularon elecciones directas por lo que la denominación “Poder Electoral” refería al conjunto de los ciudadanos electores.

La perspectiva teórica “funcionalista” u “orgánica” del derecho electoral, tiene como expositor clásico a Carré de Malberg, quien en el Capítulo “el electorado”, de

⁶¹ BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, 2ª ed. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1991, p.223

⁶² Ver MADERO QUIROGA, Adalberto Arturo (compilador). *Nuevo León a través de sus constituciones*, México, H. Congreso del Estado de Nuevo León, 1998.

⁶³ Ver TENA RAMIREZ, Felipe (compilador). *Leyes Fundamentales de México 1808- 1997*, 20ª ed. México, Edit. Porrúa, 1997, p. 430.

su obra "Teoría General del Estado", expone como principales ideas las siguientes:⁶⁴

- El capítulo "El electorado", Carré de Malberg lo divide en cuatro secciones, con las siguientes ideas principales: Sección primera.- El cuerpo electoral es un órgano de Estado; Sección segunda.- El derecho electoral es, en su ejercicio, una función pública; Sección tercera.- Sin embargo, cada elector en lo individual sí es titular de un derecho subjetivo, pero sólo para hacerse admitir al órgano del Estado llamado cuerpo electoral; Sección cuarta.- El derecho electoral de los ciudadanos tiene como extensión sólo un derecho de votar, de contribuir con su voto en la designación de legisladores. Conforme al sistema mayoritario, el titular del poder electoral es el cuerpo electoral y no los individuos.
- El cuerpo electoral es un órgano de Estado.
- El cuerpo de los ciudadanos-electores (...) en modo alguno formaba parte del órgano legislativo, sino que estaba encargado simplemente de designar a los legisladores. Sólo tenía una mera competencia electoral.
- El cuerpo electoral no es sino en todo caso un "órgano de nombramiento". Esto es, no se le permite ejercer una *voluntad propia* con referencia a las decisiones que deben tomarse, sino solamente designar a aquellos que habrán de tomar esas decisiones.
- El poder de órgano lo tiene el cuerpo electoral en su forma conjunta, colegiada, colectiva, y no así los electores de las circunscripciones electorales.
- El autor escribe que como fundamento del poder electoral, hay dos opciones: a) Considerar que el derecho electoral es un derecho primitivo, innato en la persona de los ciudadanos, anterior a toda ley positiva, y en este sentido, el fundamento se encontraría en la personalidad humana del hombre, o, al menos, en los derechos inherentes a la *civitas* que tiene todo ciudadano; b) Considerar que el derecho electoral es una función estatal conferida por la Constitución, y desde este mirador, el fundamento estaría en la ley constitucional que otorga ese poder al elector.
- Y en relación con la naturaleza, extensión o contenido del poder electoral, el autor también apunta dos opciones: a) Considerar que el elector tiene un derecho subjetivo personal; b) Considerar que el elector tiene una función de potestad pública, esto es, que la facultad de voto y de sufragio sólo le asegura que pueda participar en las operaciones electorales de las que habrán de ser elegidas ciertas personas.
- Carré de Malberg opina que nadie puede pretender ser soberano con anterioridad a la Constitución originaria que fija la organización estatal.
- Carré de Malberg también opina que cuando los ciudadanos votan, lo hacen por un mandato que desciende de la Constitución, y no como un derecho preexistente a la ley del Estado. El derecho de sufragio es una función

⁶⁴ Cfr. CARRE DE MALBERG. Capítulo "el electorado", en *Teoría General del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica – Facultad de Derecho de la UNAM, 1998 p. 1098 a 1115.

constitucional. Esto es, cuando el ciudadano vota, ejerce una actividad estatal en nombre y por cuenta del Estado, y no por su cuenta particular.

- Los ciudadanos sólo pueden ejercer su competencia electoral dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma Constitución determine.
- “la cualidad de elector (...la) concede la sociedad en la forma que si interés se lo prescribe” declaró Barnave en la Asamblea Constituyente francesa de 1791.
- El elector aparece como funcionario nacional, como un agente de ejercicio del poder nacional.
- El sufragio, como poder electoral, sólo es concedido por la Constitución.
- El poder electoral no puede usarse como un derecho en exclusivo provecho de su titular. Y no puede cederse a un tercero, ni puede renunciarse a él.
- El derecho electoral: a).- Es un poder el cual es titular únicamente el Estado. b).- No se otorga esa capacidad al ciudadano, en un interés o provecho particulares. c).- Es concedido sólo como derivación de la organización constitucional del Estado. d).- Tiene por objeto únicamente realizar la formación de un Parlamento.
- Sin embargo, la legislación electoral: a).- Llama a desempeñar a cada elector individualmente un papel, por lo menos en cuanto que concurre con su personalidad a formar el cuerpo electoral. b).- El poder electoral que se concede a cada individuo, tiene la misma naturaleza que un derecho, puesto que cada ciudadano está jurídicamente autorizado para que se reconozca su calidad de elector. c).- Esta autorización llega incluso hasta el grado de que se establece una acción judicial para su protección, signo distintivo de los derechos subjetivos.
- El derecho de elección puede constituir, *alternativamente*, un derecho de la persona y una función del Estado; o bien puede ser *sucesivamente* un derecho individual y una función estatal. Un derecho, en cuanto se trata para el elector de hacerse admitir a la votación y de participar en ella; una función, en cuanto se trata de los efectos que ha de producir el acto electoral una vez realizado.
- El órgano electoral, o sea el titular efectivo o agente de ejercicio del poder de elección, no es el ciudadano que tiene el derecho de votar –pues este supuesto elector no tiene seguridad de elegir–, sino exclusivamente el cuerpo electoral pronunciándose en cada circunscripción por mayoría de los sufragios emitidos.
- La elección mayoritaria (...) constituye una forma de nombramiento muy apropiada al puro régimen representativo, por cuanto implica que el poder de elegir no reside (...) en la persona de cada elector considerado como ejerciendo así un derecho individual, sino en el cuerpo electoral, desempeñando una pura función nacional.
- Las elecciones (...) Sólo constituyen una elección de personas. Estas personas son designadas para liberar sobre los asuntos de la nación. Forman parte su opinión, no ya sobre la de sus electores respectivos, sino mediante un examen objetivo de los intereses nacionales que tienen a su cargo.

Nociones “procedimentales” o “políticas”

Desde esta perspectiva no hay derecho o función pública que no derive de la legislación positiva, y por lo tanto los derechos electorales o la función pública eleccionaria no son el objeto de las normas jurídico-comiciales, sino el resultado o la expresión de éstas; derechos electorales y función pública electoral no son realidad regulada, sino norma jurídica reguladora.

Esta perspectiva parte de la idea de que en el ámbito social no hay verdades absolutas, sino relativas, y considera que la pretensión de uniformar a todos los hombres o de homogeneizar al pueblo en torno a una determinada verdad social (vgr. El “orden universal” o la “voluntad general”) sólo ha servido en el pasado para intensificar los conflictos, pues alienta a quienes consideran tener una opinión “verdadera” o “correcta”, a eliminar con violencia a sus antagonistas “equivocados” o “enemigos”.

Para esta visión teórica, las elecciones democráticas son el procedimiento a través del cual toda la pluralidad de ofertas políticas existentes en las sociedades actuales, puede presentarse en condiciones de equidad ante los ciudadanos, para que sean éstos, mediante su voto libre e igual para todos, los que decidan cuál de las referidas opciones contendientes debe prevalecer, dando así cauce constructivo y pacífico a la permanente lucha por el poder y formando los consensos políticos que respaldan la legitimidad de los poderes públicos en un Estado democrático.

Luis Salazar y José Woldenberg, en su obra “Principios y valores de la democracia”, exponen varias de las ideas que son características de esta perspectiva teórica, entre otras, las siguientes ideas:⁶⁵

⁶⁵ Ver, SALAZAR, Luis, y WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 1, México, Instituto Federal Electoral, 1995

- La democracia es la fórmula que permite dar cauce a la pluralidad de intereses, concepciones, ideologías que se dan en una sociedad compleja y diferenciada.
- La democracia permite la posibilidad de convivencia y competencia civilizada, y permite a las instituciones estatales procesar los diferentes intereses de la sociedad.
- La democracia permite coexistir fuerzas políticas incluso contrarias, sin necesidad de aniquilar al contrario.
- El pueblo es el único soberano legítimo y fuente de toda autoridad de gobierno. Lo que importa es el modo en que ese gobierno es constituido y legitimado.
- Los miembros del pueblo soberano serán siempre menos que los miembros del pueblo gobernado.
- No es el pueblo quien elige las políticas o decisiones a seguir, sino que elige a representantes, a políticos, quienes serán los que tomen la mayoría de las decisiones.
- La única autoridad legítima es la que se deriva del consenso expreso, de la participación activa de todos los ciudadanos que forman el pueblo soberano.
- Como es prácticamente imposible que el pluralismo contradictorio de intereses y opiniones se ponga de acuerdo de una vez, existen procedimientos como la regla de la mayoría.
- En ausencia de unanimidad el criterio que prevalece, por ahora, de forma contingente y que puede variar en el futuro, es el de la mayoría de los participantes.
- Mayorías y minorías, renuncian al uso de la fuerza o la violencia para hacer imponer sus opiniones o intereses.
- Libertad es posibilidad de actuar sin interferencias ni amenazas externas, y capacidad de autogobernarse o autodeterminarse.
- La legalidad es una condición de estabilidad democrática.
- La responsabilidad implica que todos los actores deben reconocer la legitimidad de los intereses distintos u opuestos, y, además, que se respeten las obligaciones, compromisos y negociaciones de los que se participa.
- La igualdad democrática no es una igualdad uniformadora, que pretenda abolir el pluralismo y la diversidad.
- Ninguna diferencia o desigualdad debe llevar a sostener que existen personas que valen políticamente más que otros.
- Los miembros de una sociedad, a pesar de sus diferencias o conflictos, no deben verse como enemigos irreconciliables, sino como copartícipes parcialmente conflictivos en la formación de la voluntad política nacional.
- Los conflictos no deben excluir la cooperación.
- Las contradicciones no son absolutas, sino que pueden tratarse pacíficamente y legalmente.
- Debe existir la crítica y la rectificación.
- Las reglas del juego democrático son reglas abiertas que exigen un debate y crítica permanentes.
- Precisan de racionalidad y responsabilidad de los actores.

- No existe una sola concepción del mundo, el pluralismo de intereses es positivo en sí mismo, y, sin tender a la homogeneización, se pueden *relativizar* los conflictos y se procesan más cuidadosamente los asuntos públicos.
 - La tolerancia es intentar apreciar y evaluar en los *otros* –los que piensan distinto y tienen otros intereses- lo que puede ser valioso para *todos*.
 - Las distintas concepciones del mundo deben ser confrontadas y competir entre sí para que, mediante el método o las reglas aceptadas por todos –la mayoría- pueda llegarse a acuerdos.
 - El principio de la mayoría permite que los individuos se integren al *todo social*.
 - El criterio mayoritario debe transitar por los mecanismos *previamente* diseñados.
 - El criterio mayoritario no puede imponerse de una vez y para siempre.
 - Minorías y mayorías interactúan
 - Todos los individuos, aun siendo diferentes, gozan de los mismos derechos, por lo que es posible la competencia equitativa entre las distintas agrupaciones.
 - Los ciudadanos tiene derechos y obligaciones civiles, políticas y sociales.
 - La soberanía popular es la fuente de todo poder político, y de ellas surgen normas e instituciones, así como representación.
 - Los gobernantes emanan de los gobernados y a ellos les rinden cuentas.
 - Todo gobierno democrático está sujeto a tiempos y procedimientos a través de los cuales es juzgado.
 - Los conflictos no desaparecen, pero encuentran un *cause* institucional para resolverse. Lo que genera estabilidad y paz social.
 - La diversidad puede coexistir, sin violencia.
 - Existe un espacio público amplio, así como medios que fomentan la participación.
-
- Cuando existen *causes* para procesar los diversos intereses, se proscriben la explosión social.
 - La agregación de los intereses es una mejor vía para el procesamiento del conflicto.
 - Que las reglas y los procedimientos cuenten con la adhesión de la mayoría de los ciudadanos, fomentan la gobernabilidad democrática.
 - La tensión entre ideal y realidad previene para no esperar milagros de la democracia.

IX.- NOCIONES ESTRUCTURALES, NOCIONES ESTRUCTURALES-ADJETIVAS Y NOCIONES ESTRUCTURALES-ADJETIVAS, DEL DERECHO ELECTORAL

En relación con la naturaleza de las normas jurídicas que integran el derecho electoral, algunos autores opinan que el derecho electoral sólo incluye a las

normas jurídicas sustantivas que regulan los derechos político electorales “sustantivos” de los ciudadanos, incluyendo entre estos derechos a los de votar, ser votado, y asociación libre e individual a los partidos políticos.

Otros autores, en cambio consideran que el derecho electoral comprende sólo a las normas jurídicas de naturaleza “adjetivas”, que son las que regulan a los órganos y procedimientos a través de los cuales se proveen las condiciones materiales y jurídicas que hacen posible el ejercicio de los derechos políticos sustantivos como los de votar y ser votado. De tal manera que quedan excluidas del régimen comicial, los derechos sustantivos.

Y una tercera opinión “amplia” del derecho electoral considera que éste se integra tanto por las normas sustantivas como por las normas adjetivas comiciales. Esto es por las normas que regulan los derechos de participación política electoral de los ciudadanos; las normas que regulan a los diversos órganos competentes y procedimientos que intervienen en la función administrativa de organización de las elecciones; las normas que tipifican delitos, infracciones administrativas y nulidades electorales, así como las normas que regulan los aspectos orgánicos y procesales de la función jurisdiccional en materia electoral.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Para quienes sostienen una noción “estricta sustantiva”, las normas jurídicas relativas a la función administrativa de organización de las elecciones pertenecerían al derecho administrativo, ya sea orgánico, procedimental o sancionador, según sean normas que, respectivamente, se refieran a la estructura e integración de la autoridad administrativa competente en materia electoral, a los procedimientos a cargo de ésta, o a las faltas administrativas; y las normas que garantizan el control de la juridicidad en materia electoral, pertenecerían al derecho judicial orgánico, al derecho procesal o al derecho penal, según regulen la estructura e integración de los órganos de justicia, las reglas para el trámite y resolución de los medios de impugnación, o los delitos que protegen las elecciones auténticas y el voto libre e igual.

Por otra parte, desde la perspectiva de la noción “estricta adjetiva”, a los derechos político-electorales “sustantivos” del ciudadano, como tal es el caso del derecho de a votar y a ser votado, no se les podría considerar como parte del derecho electoral ordinario, sino incluidos en el derecho constitucional o, si se quiere, en el derecho constitucional-electoral, pues son derechos fundamentales directamente consignados en la Carta Magna, y sus aspectos esenciales se encuentran indisponibles para el legislador, federal y local, competente para dictar el derecho electoral ordinario.

La perspectiva “estricta adjetiva” del derecho electoral, queda muy bien reflejada en el siguiente razonamiento que los Ministros Aguirre, Azuela, Góngora, y Gudiño, incorporaron en el voto particular de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/95:

“...Los derechos políticos no se limitan sólo a lo que constituye el proceso de selección o nombramiento a través del voto, de las personas que desempeñaran los cargos representativos; su contenido, examinado en diversas ocasiones por la Suprema Corte a propósito del juicio de amparo, es también anterior y posterior al proceso de selección, pues comprenden el derecho a votar y ser votado y el ejercicio del cargo para el cual ha resultado electo un sujeto.

En el caso concreto debe ponerse de manifiesto que la Constitución en los artículos 8,9 y 35, 55, 56 y 82, conceden al ciudadano mexicano el derecho de votar en los procedimientos electorales, para seleccionar a las personas que habrán de ocupar los cargos públicos de elección; el derecho de ser votado; el derecho de petición en materia política y de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país; y tales derechos no son de carácter formal o adjetivo, sino que tienen un contenido material, político, que es previo a toda forma de su ejercicio.

Dicho de otra manera, se trata de derechos sustantivos que la Constitución otorga expresamente a todos los ciudadanos mexicanos que cumplan con las condiciones y requisitos que la misma exige para su ejercicio y que tienen una naturaleza esencialmente política, porque a través de esos derechos la actuación del ciudadano guarda una relación directa o indirecta con el poder público, en tanto que con el ejercicio de esos derechos, se da

un vínculo entre gobierno y gobernados, pues para que se configure el órgano de gobierno la Constitución ha establecido el proceso electoral.

... La estrecha vinculación que existe entre los derechos sustantivos del ciudadano y de los Partidos Políticos con las formas y procedimientos en que se ejercen, no es suficiente para determinar que los primeros constituyen la materia electoral, pues la diferencia que surge entre las normas que los contienen de las que previenen las segundas, se hace evidente en cuanto que los derechos de que se trata son de carácter sustantivo político con un contenido material, mientras que las otras solamente determinan la manera en que tales derechos deben ejercitarse.

Estas normas de carácter electoral, son de naturaleza intrínsecamente adjetivas, en tanto que su finalidad es regular el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos y Partidos, por lo que pueden comprenderse generalmente seis etapas claramente diferenciadas entre sí, la primera sería de registro de ciudadanos, Partidos Políticos y candidatos; la segunda, de campaña política; la tercera de jornada electoral; la cuarta de escrutinio y calificación para constatar que se cumplan con los requisitos de elegibilidad para el cargo público de que se trata.

Las normas que regulan la campaña, jornada, escrutinio y jornada electoral, así como los recursos, plazas y requisitos de impugnación de los actos realizados durante el proceso electoral, también tienen la naturaleza electoral, en virtud de que determinan el ejercicio de los derechos políticos sustantivos de los ciudadanos que participan como electores o candidatos de los Partidos Políticos y de los órganos y autoridades encargadas de aplicar esa clase de normas.

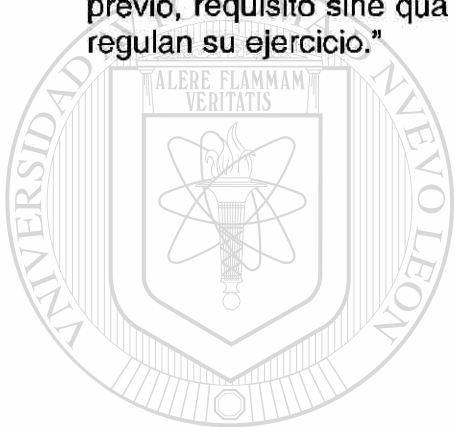
La culminación de ese proceso llega con la posesión del cargo por parte de los candidatos electos, después de que han sido calificadas las elecciones y resueltas las impugnaciones de acuerdo a las formalidades que establezcan las normas correspondientes que por regular esos aspectos; y su esencia es también electoral.

La diferencia jurídica fundamental entre una norma que regula un derecho político del ciudadano y del Partido Político y una norma de carácter electoral, radica en que el reconocimiento constitucional de participar en las elecciones es un derecho inherente al ciudadano mexicano y a los Partidos Políticos, cuya existencia es independiente de la forma y procedimiento para su ejercicio, mientras que las normas de carácter electoral son de naturaleza adjetiva, pues tienden a regular precisamente lo relativo a la forma en que se ejercen esos derechos políticos sustantivos.

Consecuentemente, la norma de contenido político aunque guarda relación con las de materia electoral se distingue en cuanto estas últimas tienden a regular los actos, etapas o instancias que se desarrollan para recibir el voto,

así como los recursos y medios por los cuales se pueden impugnar las violaciones a ese tipo de normas ante los órganos creados por la ley para ese fin, tal diferencia básica supone que el derecho político sustantivo es previo a cualquier acto y procedimiento donde se ejerce, además, cabe precisar, que a través de la acción de inconstitucionalidad, la Suprema Corte tiene la facultad de anular una ley contraria a la Constitución, aunque se trate de una norma de contenido político, porque la política y la materia electoral en una interpretación estricta no son sinónimos.

.... Por ello, la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de la instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección, mediante el voto, de los ciudadanos que ocuparán un cargo público de elección popular, pero queda excluido de ese ámbito el derecho político sustantivo, consistente en poder participar en las elecciones, ya que este derecho es previo, requisito sine qua non para que puedan tener lugar las normas que regulan su ejercicio.”



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**EL DERECHO ELECTORAL COMO BLOQUES NORMATIVOS
QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN
EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO**

X.- EL RETO DE UNA TEORÍA MODERNA DEL DERECHO ELECTORAL: SUPERAR LAS INCOMPATIBILIDADES ENTRE LAS DIVERSAS TEORÍAS ACTUALES

En las diversas nociones teóricas del derecho electoral, hay ideas cuya vigencia en los tiempos actuales es indudable, y sin embargo, hasta la fecha ha sido difícil articularlas todas en un discurso teórico coherente, ya que muchas de tales ideas son excluyentes entre sí.

El gran reto de la doctrina electoral moderna, me parece que es recuperar los aspectos positivos de las diversas teorías existentes sobre el derecho electoral, pero estructurando con ellas un sistema coherente de ideas, lo cual desde luego, no es cosa fácil, ya que implica conciliar discursos que en ciertos aspectos incluso resultan excluyentes.

Y no se trata sólo de recorrer las diversas clasificaciones o tipos de perspectivas teóricas del derecho electoral que aquí he expuesto, para elegir en cada caso una noción de derecho electoral, para que al final del recorrido tengamos armada una teoría del derecho electoral, pues debemos tener presente que, por ejemplo, optar por la tesis individualista-liberal de las elecciones en lugar de la tesis funcionalista, produce, dentro de la concepción jurídica del derecho electoral, consecuencias diferentes que se van entrelazando en una especie de reacción en cadena, hasta desembocar en una particular teoría del derecho electoral que resulta muy distinta a la que se hubiere generado en caso de optar por otra de las alternativas posibles.

Para ilustrar en que medida las diversas perspectivas teóricas sobre el derecho electoral se condicionan entre sí y pueden resultar excluyentes en ciertos casos, cabe referir las repercusiones teóricas –originalmente apuntadas por Duverger— que se producen cuando se adopta la visión “liberal- individualista”, en lugar de la visión “orgánico funcional” del derecho electoral.

Adoptar la tesis “liberal individualista” que afirma que las elecciones están fundadas en el derecho individual de sufragio que a cada ciudadano corresponde “como detentador de una parcela de soberanía, de la cual nadie puede privarle”⁶⁶, desemboca en las ideas de que el voto es un derecho y de que el elegido recibe de los electores un mandato imperativo que lo ata a la voluntad de quienes lo eligieron, por lo tanto el elegido debe “adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante”⁶⁷, lo que implicaría, además, que los electores “dispongan también de una sanción si el elegido no cumple su mandato: es el principio de la revocabilidad de los elegidos”⁶⁸, que, aunque es muy difícil llevar a la práctica, existe, sin embargo, en países como Estados Unidos y Suiza.

En cambio, adoptar la tesis “funcionalista” u “orgánica”, que parte de considerar que la soberanía pertenece a la nación, es decir, “a la colectividad de los ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componen”⁶⁹, de manera que el conjunto de los ciudadanos constituye el órgano encargado de designar a los representantes del pueblo (nación), desemboca en considerar al ejercicio del sufragio como una función pública y no un derecho, razón por la que se justifican las restricciones al derecho de voto o la llamada “discriminación electoral”, puesto que “ningún ciudadano puede pretender un derecho de voto que le pertenezca en propiedad, la nación tiene la facultad de atribuir el poder electoral sólo a aquellos que considere más dignos o más

⁶⁶ DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, España, Ed. Ariel, 1992, p.74.

⁶⁷ *Ibidem*, p.75

⁶⁸ *Ibidem*, p. 76

⁶⁹ *Ibidem*, p. 74

aptos”⁷⁰, además siguiendo este orden de ideas se arriba luego a considerar que el funcionario electo recibe un mandato representativo en el que los electores no tendrán el carácter de mandantes, puesto que el verdadero mandante será la nación, pero como ésta “es un ser colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes; solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla”⁷¹ y, consecuentemente, los gobernantes son libres en cuanto a sus actos y decisiones, que serán considerados como la expresión de la nación.

Esto es, las nociones básicas de “elección”, “voto”, “soberanía popular”, “representación política”, e incluso “derecho electoral”, que como antes dije constituyen los términos fundamentales del discurso genérico en materia electoral, tienen, sin embargo, diverso contenido según varía nuestra perspectiva teórica.

CONCEPTO	CONTENIDO, SEGÚN LA PERSPECTIVA TEÓRICA LIBERAL-INDIVIDUALISTA	CONTENIDO, SEGÚN LA PERSPECTIVA TEÓRICA ORGÁNICO FUNCIONAL
Elección	Procedimiento para constituir autoridades públicas	Procedimiento para designar autoridades públicas, previamente constituidas por la Constitución

⁷⁰ Ibídem, p. 75

⁷¹ Ibídem, p. 76

<p>Voto</p>	<p>Derecho humano que corresponde a los individuos de manera originaria, en razón de que derivan de la naturaleza misma del hombre o de un acuerdo social que precede a la fundación del Estado y condiciona la legitimidad del derecho.</p>	<p>Derecho subjetivo público (o derecho de función) que corresponde a los ciudadanos en virtud de que el derecho positivo se los ha otorgado, como medio conveniente para realizar la función pública de integrar el gobierno</p>
<p>Soberanía</p>	<p>La soberanía popular la titularizan los ciudadanos (cada uno titulariza una fracción de soberanía) y se expresa en los comicios</p>	<p>La soberanía popular la titulariza la Nación y se expresa en la Constitución. En las elecciones se manifiesta el cuerpo electoral que es un órgano público, previsto en la Constitución e integrado por la suma de los ciudadanos.</p>
<p>Representación política</p>	<p>La representación política es imperativa, y tiene una naturaleza análoga a la de un contrato de mandato, en donde el pueblo es el mandante, y la autoridad pública representativa es el mandatario que recibe del pueblo el encargo de gobernar, pero bajo los lineamientos que el propio mandante defina.</p>	<p>La representación política tiene una naturaleza jurídica análoga a la de la patria potestad o la tutela: Los poderes públicos representativos actúan en representación del pueblo, pero sin recibir instrucciones de éste, ya que el pueblo no puede expresarse directamente y sólo se expresa a través, precisamente, de los poderes públicos representativos.</p>

Particularmente intenso ha sido el debate en torno a la naturaleza jurídica del voto⁷². Básicamente se debate si el voto puede ser considerado como un derecho individual del ciudadano (con fundamento en las ideas de Rousseau o con fundamento en la idea de los derechos políticos como derechos humanos), o si el voto es más bien una función pública a cargo de un cuerpo electoral y un deber para el ciudadano en tanto integrante de ese cuerpo electoral que es un órgano público con atribuciones de ejercicio imperativo (con fundamento en Sieyès), e inclusive en nuestro país algunos autores, al parecer fundados en la literalidad de diversos preceptos vigentes en México, incluyen en el debate la posibilidad de que el voto pueda ser encuadrado como “prerrogativa”.

El voto como prerrogativa

En México, el artículo 4º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular”. Dispositivo legal que encuentra su fundamento en los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, constitucionales, que establecen que “Votar en las elecciones populares” es prerrogativa y obligación del ciudadano.

No obstante lo anterior, en estricta lógica jurídica, el voto no puede ser simultáneamente un derecho y una obligación. Afirmar que una misma conducta (votar) es al mismo tiempo derecho y obligación para un mismo sujeto (el ciudadano), resulta incoherente, en virtud de que toda norma jurídica, por su característica esencial de bilateralidad, implica que frente a todo derecho en favor

⁷² Una exposición resumida sobre las diversas doctrinas jurídicas en torno al voto, pueden encontrarse en: ARNALDO ALCUBILLA, Enrique. “Sufragio”, en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Costa Rica, 1988, pp. 662-665, así como en OJESTO MARTINEZ-PORCAYO, Fernando. “El derecho de sufragio”, en *Informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal 1987-1988*, Tribunal de lo Contencioso Electoral, México, 1988, pp.203-222.

de determinada persona exista siempre un correlativo deber jurídico a cargo de una persona diversa y nunca a cargo de la misma persona.

En efecto, considerando que el titular de un derecho "puede" realizar u omitir la conducta que ordena la ley, mientras que el que tiene una obligación a su cargo "debe", indefectiblemente, observar esa conducta y no tiene derecho a omitirla, ni a realizar otra diversa,⁷³ resulta que si la conducta de votar es un derecho del ciudadano, entonces, éste puede o no realizar tal conducta, pero si la conducta de votar es un deber del ciudadano, entonces, tal conducta debe indefectiblemente observarse. Votar no puede ser al mismo tiempo derecho y obligación a cargo de una misma persona, ya que en este supuesto ambos caracteres normativos resultan excluyentes entre sí.

Ahora bien, para resolver o evitar la incoherencia lógico-jurídica de considerar al voto simultáneamente como un derecho y una obligación del ciudadano, una postura en la doctrina ha pretendido resolver la incoherencia de considerar al voto simultáneamente como derecho y obligación, acudiendo al concepto "prerrogativa", que se estima admite en su seno la citada contradicción. "Prerrogativa, en el sentido empleado en el precepto (Art. 35 constitucional) es, por ejemplo, el derecho y al mismo tiempo el deber de votar y poder ser electo, desempeñar un puesto de elección popular; de la misma manera que es una prerrogativa en el sentido antes indicado, la posibilidad de servir un cargo público".⁷⁴

En relación con lo anterior, cabe comentar que la palabra prerrogativa efectivamente puede usarse para referirse lo mismo a un derecho que a una obligación, pero sólo en aquellos casos en que éstos destacan, honran, privilegian o dignifican a su titular.⁷⁵ Derechos y obligaciones específicos que suponen o

⁷³ Ver GARCÍA MÁYNEZ, *Filosofía del derecho*, 5ª ed., México, Edit. Porrúa, pp. 356-412.

⁷⁴ GALINDO GARFIAS, Ignacio, "Comentario al Artículo 35", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 4ª ed., México, Miguel Angel Porrúa, 1994, tomo V, p. 1228.

⁷⁵ La REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (*Diccionario de la Lengua Española*, 21ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1992, tomo II, p.1660) establece como significado de "prerrogativa" el de "Privilegio, gracia o

conlleven ciertas calidades particularmente valiosas o dignificantes para sus titulares, pueden ser correctamente llamados “prerrogativas”; sin embargo, este concepto poco aporta para consolidar un lenguaje técnico preciso que asegure la juridicidad del derecho electoral. En el régimen jurídico-positivo de nuestro país, no tiene trascendencia alguna establecer si ciertos derechos u obligaciones tienen un origen o un efecto socialmente más o menos valioso o dignificante que otros.

Las “prerrogativas” que para los ciudadanos establece el artículo 35 constitucional pueden ser consideradas como sinónimo de “derechos”, en términos de lo dispuesto en el artículo 38 de la misma Constitución.⁷⁶ Ya en el Congreso Constituyente de 1856, cuando se debatió el que sería el artículo 41 de la Constitución de 1857, se cuestionó la frase “Son prerrogativas del ciudadano”. Diversos diputados constituyentes se opusieron, aunque infructuosamente, al uso de la palabra “prerrogativas” en lugar de “derechos”.⁷⁷

El voto-derecho natural del individuo

Uno de los principales defensores de que el sufragio es un derecho es Rousseau, quien sostiene que cada ciudadano cuenta con una parte de la autoridad soberana y tiene el derecho absoluto de ejercer a través del voto esa parte del poder soberano que le corresponde y que, por lo tanto, cada ciudadano es origen y autor de los poderes públicos, con lo cual concluye que el sufragio universal, directo e igual es un derecho natural que le es inherente al ciudadano en su cualidad de miembro del Estado y que éste es anterior a la constitución misma.⁷⁸ Para Rousseau, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto, ‘derecho que nada puede quitar a los ciudadanos’, concluye.⁷⁹

exención que se concede a uno para que goce de ella, aneja regularmente a una dignidad, empleo o cargo. 2. Facultad importante de alguno de los poderes supremos del Estado, en orden a su ejercicio o a las relaciones con los demás poderes de clase semejante. 3. fig. Atributo de excelencia o dignidad muy honrosa en cosa inmaterial”.

⁷⁶ El artículo 38 constitucional, al establecer los casos en que se suspenden “los derechos o prerrogativas de los ciudadanos”, aparentemente admite la sinonimia entre estos términos.

⁷⁷ GALINDO GARFIAS, Ignacio. ob. cit., en nota 74, p. 1249.

⁷⁸ Ver FAYT, Carlos S., *Derecho político*, 9ª ed., Argentina, Depalma, 1993, p. 162

Dentro de esta corriente, también cabría incluir la idea del voto como derecho humano. Diversos tratados internacionales, varios de ellos suscritos por México, incluyen dentro del catálogo de derechos humanos a los derechos políticos de “participación directa o indirecta en los procesos de formación de la voluntad estatal” y de “sufragio activo y pasivo, en elecciones libres, auténticas y periódicas, por medio del voto libre, secreto, universal, intransferible y personal”.⁸⁰

El voto-función pública

Esta idea la explica Carré de Malberg al señalar lo siguiente:

“...la soberanía se origina por la organización, no existiendo con anterioridad a ella. La soberanía reside en el todo, sin haber residido primero en las partes componentes. De ahí que el sufragio, antes que un derecho natural anterior a la legislación positiva, sea una función constitucional y su ejercicio un poder de colectividad, es decir, una competencia constitucional dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma constitución ha determinado....En definitiva, la tesis de que la función de elector no es un derecho, se basa en el principio de la soberanía nacional. En el seno de la nación no puede existir otro poder que el poder nacional mismo. Por consiguiente, cuando el ciudadano ejerce el poder nacional, este poder, en sus manos, debe considerarse como una dependencia o una emanación del poder mismo de la nación. Así el elector aparece como un funcionario nacional, como un agente de ejercicio del poder nacional. De ahí también que la nación –según este criterio-, es dueña de determinar las condiciones para el ejercicio del sufragio por parte de sus miembros, considerándose ciudadanos ‘activos’ aquellos ciudadanos que cumplen o reúnen las condiciones establecidas. Esto hace del derecho electoral una función constitucional”.⁸¹

Un autor clásico del derecho público francés, que apoya la noción del sufragio como función pública, es Duguit, para quien “el elector... no es más que un funcionario encargado de expresar esta voluntad de la nación. Los miembros de la nación no tienen, como individuos, un derecho electoral, y corresponde al

⁷⁹ ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, ob. cit., en nota 72.

⁸⁰ Entre otros preceptos pueden citarse los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁸¹ Ver CARRÉ DE MALBERG, ob. cit. en nota 64, pp. 1112 a 1115; así como FAYT, Carlos S., ob. cit., en nota 78, pp. 162 y 163.

legislador constituyente determinar las condiciones que debe reunir el individuo a fin de poder ejercer la función electoral.”⁸²

El voto-derecho y función

Para Jellinek, “el derecho de sufragio no debe ser confundido con el acto mismo de votar, porque esto último ya no es un derecho político, sino cumplimiento de una función. El derecho de voto es simplemente ‘la pretensión de intervenir por medio del voto en la elección de los órganos políticos’.”⁸³ Sin embargo, Carré de Malberg, conciliando las dos posiciones anteriores sostiene que “el derecho de elección es sucesivamente un derecho individual y una función estatal. Un derecho, en cuanto se trata para el elector de hacerse admitir a la votación y de participar en ella; una función, en cuanto se trata de los efectos que ha de producir el acto electoral una vez realizado”.⁸⁴

La indeterminación teórica es desfavorable para la seguridad jurídica

Ahora bien, el debate en torno a la noción del derecho electoral no se limita al ámbito académico sino que trasciende al orden jurídico positivo. Pues habiendo debate teórico sobre qué normas, de qué naturaleza y con qué orden, integran al derecho electoral mexicano, habrá también debate en torno a la aplicación e interpretación administrativa o judicial, del referido derecho electoral.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por ejemplo, actualmente hay importantes debates teóricos, que se proyecta en las sentencias de los tribunales electorales, en relación con los siguientes temas: qué fines orientan al derecho electoral; qué son los principios generales del derecho electoral; cuáles son los límites de la materia electoral y consecuentemente de la competencia de las autoridades especializadas precisamente en la materia electoral.

⁸² DUGUIT, León, *Traite de Droit constitutionnel. Théorie général de l'État*, París, Ancienne Libraire Fontemoing & Cie, éditeurs, 1928, p. 581.

⁸³ JELLINEK, *L'Etat moderne et son droit*, trad. Fardis, tomo II, París, 1913, p.22, citado por GARCÍA MAYNEZ, ob. cit., en nota 48, p. 255.

Sobre los principios generales del derecho electoral, por ejemplo, todos coincidimos en considerarlos como enunciados normativos genéricos o categóricos, pues incorporan mandatos pero sin especificar el caso concreto o supuesto de hecho al que son aplicables; sin embargo hay debate en torno a considerarlos como principios “derivados” o como principios “autónomos”. Como principios generales del derecho “derivados”, cuando se les presenta como derivados de las normas jurídicas expresas, mediante generalizaciones sucesivas o por inducción, con independencia de que sean o no principios justos o morales. Como principios generales del derecho “autónomos”, cuando se les obtiene y justifica como pautas de conducta que deben de observarse porque son imperativos de la justicia o de la moral, que condicionan la interpretación y aplicación de las normas jurídicas positivas, pero no al revés (esto es, que las normas legales condicionen a los principios).

Ahora bien, lo interesante para los efectos de lo que aquí comentamos, es que este debate trasciende sus límites académicos y se expresa en sentencias. Por ejemplo, se aplicaron principios generales “autónomos”, en la sentencia dictada en 1999, mediante la cual se anuló la elección del gobernador del Estado de Tabasco, pero se aplicaron principios generales “derivados”, en la sentencia del año 2000, en la que se consideró que una coalición de partidos no podía incluir en su logotipo a la fotografía del candidato presidencial Vicente Fox.

En efecto, en el caso “Tabasco” el Tribunal Electoral identificó en la ley electoral de Tabasco, una causal de nulidad a la que calificó como “abstracta” ya que estaba prevista en la ley, pero sin un contenido expreso. Y el contenido de tal causal “abstracta” lo obtuvo el Tribunal Electoral a partir de los “principios (que) deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha

⁸⁴ CARRÉ DE MALBERG, R., ob. cit. en nota 64, pp. 1143 y 1144.

constitución, propias de un régimen democrático.” Más concretamente, la tesis relevante 11/2001, del TEPJF, dispuso lo siguiente:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuentemente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.⁸⁵

Como se advierte, en el denominado caso “Tabasco”, el Tribunal Electoral determinó que el contenido del 41 constitucional que establece el voto libre, directo y secreto, debía establecerse a partir de principios o valores que más bien tienen el carácter de imperativos fundamentales que son “propios de un régimen democrático” y que deben observarse porque “dan sustento y soporte a cualquier

⁸⁵ Tesis relevante S3EL 011/2001, de la Sala Superior del TEPJF, derivada del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-487/2000 y acumulado, y publicada en *Justicia Electoral*, revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento No. 5, 2002, p. 101.

elección democrática”. Y a tal punto el derecho implícito declarado para el caso Tabasco, no tuvo como referencia al régimen legal en vigor, que incluso introdujo en la materia de nulidades de elección, novedades que en México no están contempladas en ninguna ley electoral, ni federal ni local, como por ejemplo la posibilidad de que la nulidad de elección sea declarada por irregularidades ocurridas, no sólo durante la jornada electoral, sino incluso después de ésta o durante la etapa de preparación de la elección.⁸⁶

En cambio, en la sentencia dictada en la apelación 38/99 y acumulados, en la que se analizó si la fotografía del candidato Vicente Fox, podía o no ser incluida en el emblema que una coalición de partidos políticos, presentó para su registro en las boletas electorales, el Tribunal Electoral aplicó principios generales “derivados”, inducidos del régimen legal positivo mexicano y consecuentemente válidos y aplicables en nuestro país, pero no necesariamente en otras naciones. En la sentencia respectiva, entre otras cosas, se afirmó lo siguiente:

“(…) No se desconoce que en otros países se admite en el derecho positivo la inclusión de la fotografía de los candidatos en las boletas electorales, pero esta situación se da precisamente porque la diferencia del sistema positivo electoral y la existencia de una determinación legal que autoriza esa conducta, lo que revela es que son principios distintos los que rigen en aquellos sistemas, y por tanto, no pueden servir de argumento para demostrar que la legislación mexicana, donde no existe norma al respecto, deba actuar en la misma forma que en los otros países.”⁸⁷

De manera semejante, el debate académico sobre los límites de la materia electoral, también condiciona la aplicación administrativa y judicial del derecho electoral; sobre este particular cabe recordar, entre otras las siguientes resoluciones judiciales:

⁸⁶ No se omite mencionar que en la sentencia del caso Tabasco, se incluyó un voto particular oponiéndose a considerar que la nulidad de elección pudiera dictarse respecto de irregularidades ocurridas durante la etapa de preparación de la elección, y que no hubieren sido impugnadas precisamente en esa etapa, ya que en relación con ellas debía considerarse actualizado el principio de definitividad previsto por el régimen legal eleccionario. (Ver *Ejecución de Sentencias en los Juicios de Revisión Constitucional Electoral -Caso Tabasco-*, México, TEPJF, 2001, tomo II, p.1)

- La sentencia SUP-REC-035/2000, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que éste sostuvo que “el juicio para dirimir los conflictos o diferencias entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores corresponde a una esencia normativa diferente y a supuestos legales que lo sustraen de la materia estrictamente electoral”. Se trata de un juicio que es materialmente laboral y no electoral, ya que “descansa en presupuestos, principios y en finalidades diferentes a las que atañen a la jurisdicción electoral” (tesis SUP002.3 LA1/99, del TEPJF) y, sin embargo, es un juicio formalmente electoral en la medida en que, por disposición expresa de la ley, está a cargo del referido Tribunal Electoral.
- La resolución del TEPJF que consideró que la ratificación que haga un congreso local, de los consejeros y secretario técnico integrantes del respectivo consejo electoral de la entidad, es un acto formalmente legislativo, pero materialmente administrativo electoral, respecto del cual el citado tribunal federal sí tiene jurisdicción (Sentencia de SUP-JRC-391/2000 del TEPJF);
- La tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, en el sentido de que “de la interpretación jurídica y no simplemente literal del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, se infiere que el juicio de garantías es improcedente sólo cuando el acto reclamado, además de emanar de un organismo o autoridad electoral, dicho acto participe de su misma naturaleza, es decir, que el acto implique una determinación material electoral”⁸⁸;
- La consideración, también del Tribunal, de que “los procesos de participación ciudadana (como plebiscito y referendium) también constituyen comicios, y por tanto pertenecen indudablemente al Derecho Electoral, concebido en sentido amplio”, entendiendo por comicios a “las juntas del pueblo romano, unas para

⁸⁷ Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, en el caso SUP-RAP-038/99 y acumulados, pp. 114-116 de la ejecutoria.

elegir a sus magistrados, otras para legislar y tratar los negocios públicos, se denominaron comicios, recibiendo este nombre del lugar donde se reunieron para celebrar las primeras asambleas, que era una parte del Foro llamado comitium” (Sentencia SUP-JRC-063/99 y acumulada 064/99, del TEPJF).

Además, desde luego, el debate en torno a cuáles son y qué contenido específico tienen los fines del derecho electoral, y sobre todo cuáles de ellos deben prevalecer sobre los demás por ser de mayor jerarquía.

Por ejemplo, el artículo 41 constitucional, fracción I, establece que será la ley la que determine las formas específicas en que intervendrán en el proceso electoral los partidos políticos, teniendo éstos, entre otras, la finalidad de hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público; pues bien, esta disposición es interpretada por algunos como la base constitucional para que los partidos políticos monopolicen la postulación de candidatos a cargos de elección popular, mientras que otros consideran que con fundamento en el citado precepto constitucional, los partidos políticos deben considerarse, no como monopolizadores, sino como facilitadores del acceso de los ciudadanos al poder, lo cual posibilita al legislador ordinario para establecer y regular la figura del candidato independiente.

O también, en relación con el principio de equidad en materia de financiamiento público para los partidos políticos, previsto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución, puede considerarse que éste tiene un contenido predeterminado en términos universales e iguales para todos los países del mundo y todos los estados de la República mexicana, o bien puede considerarse que tiene un contenido “abierto” que cada entidad federativa, por conducto de su respectivo Congreso local debe establecer, atendiendo a las particulares diferencias que existan entre los partidos políticos de su respectiva entidad. Sobre esto, el Tribunal

⁸⁸ Tesis con el rubro “Improcedencia prevista en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo. Cuando se actualiza la hipótesis de”, publicada en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, Abril de 1999, Tesis IV.2° .A.T.32ª, p. 552.

Electoral ha dicho “Luego, el hecho de que los criterios establecidos por un Congreso Local sean diferentes a los que señala el artículo 41 Constitucional para las elecciones federales, no significa que tal motivo determine, por sí sólo, la inconstitucionalidad de la ley secundaria local por infracción al concepto de equidad, toda vez que el constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.” (jurisprudencia J.08/2000 del TEPJF).

XI.- EL DERECHO ELECTORAL COMO CONJUNTO DE BLOQUES NORMATIVOS INTERCONECTADOS

Desde una perspectiva amplia, el derecho electoral incluye normas relativas a:

- Los derecho sustantivos de participación político-electoral;
- La estructura e integración de las autoridades administrativas electorales;
- Los diversos procedimientos administrativos en materia electoral;
- La estructura e integración de los órganos jurisdiccionales en materia electoral;
- Las reglas procesales relativas a los medios de impugnación en materia electoral;
- Los delitos y las infracciones administrativas en materia electoral;
- La relación laboral de los servidores de las autoridades electorales.

Y como resulta evidente, no todos las normas anteriores comparten todos sus principios teóricos. Por ejemplo, los valores de independencia e imparcialidad serían adecuados para las normas jurídicas que establecen la estructura orgánica de la autoridad jurisdiccional electoral; en cambio, lograr una suma de parcialidades, simétrica a la pluralidad social, sería un fin valioso para la integración de la autoridad legislativa que expedirá la ley electoral, o para una autoridad electoral en un régimen de calificación política de las elecciones.

Igualmente, el principio de aplicación estricta del derecho es propio de las normas relativas al derecho sancionatorio (delitos electorales y faltas administrativas electorales), mientras que el principio de informalidad a favor del administrado es propio del régimen procesal de los recursos de naturaleza administrativa que conoce y resuelve la propia autoridad electoral emisora del acto o resolución recurrido. También, los derechos los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano deben siempre interpretarse "extensivamente" y nunca de modo "restrictivo", en oposición a lo que ocurre con la competencia de las autoridades públicas y las obligaciones y cargas de los individuos que deben siempre interpretarse "restrictivamente" y nunca de modo "extensivo". E inclusive una palabra utilizada en una norma laboral electoral, y también utilizada en una norma procesal electoral, podrá interpretarse de modo distinto, atendiendo a las diferencias que existen entre sus respectivos contextos jurídicos, tal y como lo ha afirmado el Tribunal Electoral en la tesis S3LA 002/99, con el siguiente texto:

JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MATERIA DEL. ... en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (por ejemplo, los artículos 9, párrafo 1, inciso d); 40, párrafo 1, inciso b) y 86 párrafo 1) se mencionen las palabras "acto" y "resolución", al igual que sucede en el artículo 97, párrafo 1, inciso b) y que sea común considerar que en aquellos artículos se encuentran comprendidos, en ocasiones, acuerdos generales expedidos por autoridades electorales. A pesar de esta situación, a los términos "acto" o "resolución" contenidos en el último de los preceptos citados se les debe dar una extensión más reducida. ... en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentran previstos dos ámbitos jurisdiccionales diferentes. En los Libros Primero al Cuarto está regulada una jurisdicción electoral, en tanto que en el Libro Quinto se encuentra regulada una jurisdicción laboral. Esta última descansa en presupuestos, principios y en finalidades diferentes a las que atañen a la jurisdicción electoral, ... Por tanto, si en el artículo 97, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentran palabras, que aparecen también en otros artículos del mismo ordenamiento, específicamente en la parte que atañe a la jurisdicción netamente electoral, debe tenerse en cuenta que como estos últimos regulan una jurisdicción diferente a la laboral, se impone concluir que aunque las palabras sean iguales, no cabe atribuirles las mismas consecuencias.

Ahora bien, cuando de manera simple se considera que todas las normas jurídicas del derecho electoral pertenecen todas a un mismo tipo, o atienden todas a los mismos valores, necesariamente se incurre en inconsistencias.

Sobre este punto, cabe destacar que diversos autores –básicamente de Europa— coinciden en afirmar que el derecho electoral se integra no por un único y singular bloque de normas de un mismo e idéntico tipo, sino por diversos subsistemas normativos interconectados entre sí en torno a un núcleo, en donde cada uno de dichos subsistemas a su vez se integra por normas jurídicas relacionadas con una determinada materia o principio.

Por ejemplo, Gastón Jèze, a principios del siglo XX afirmó que el derecho electoral francés se estructuraba por diversos temas referidos a ciertos principios generales: “Estos principios generales conciernen: 1°) A la naturaleza jurídica de la elección (acto condición, unilateral; operación compleja). 2°) Al libre acceso de los franceses a las funciones electorales. 3°) Al carácter facultativo u obligatorio de las funciones electivas. 4°) A la autoridad competente para establecer reglas relativas a la elección. 5°) Al control jurisdiccional de la elección: personería para deducir el recurso; poder del juez; autoridad de la cosa juzgada.”⁸⁹

También el español Juan Carlos González Hernández, ha opinado que las deficiencias y ambigüedades en torno al entendimiento del derecho electoral se deben en buena medida a “...no tratar sus distintos elementos como entidades interconectadas de distinta naturaleza... me parece imprescindible no sólo establecer con toda claridad las diferencias entre sistema electoral y procedimiento electoral, entre normas jurídicas orgánico-procedimentales y técnicas electorales, sino también apreciar la entidad sustancial que las identifica y las libera de una recíproca absorción.”⁹⁰

⁸⁹ JÈZE, Gastón, ob. cit, en nota 16, pp. 157 y 158

⁹⁰ GONZALEZ HERNANDEZ, Juan Carlos, *Derecho electoral español, normas y procedimiento*, Madrid, Edit. Tecnos, 1996, p. 15.

Y en sentido semejante a los anteriores, Cabo de la Vega, advierte que “un dato más que debe tenerse en consideración para comprender la aguda problemática en la construcción jurídica del derecho electoral lo constituye su extrema pluralidad de contenidos. El derecho electoral, como rama que disciplina jurídicamente las elecciones se ocupa simultáneamente de las más diversas facetas de la vida social con normas pertenecientes a los ámbitos más diversos”⁹¹ Cabo de la Vega refiere lo siguiente:

“El derecho electoral, como rama que disciplina jurídicamente las elecciones se ocupa simultáneamente de las más diversas facetas de la vida social con normas pertenecientes a los ámbitos más diversos. Entre ello podemos destacar los siguientes:

1.- Las normas de conducta: ejercicio de derechos y obligaciones y sus sanciones. Entre las normas electorales encontramos un abundante número de normas de conducta. Normas que establecen los comportamientos prohibidos, permitidos y obligatorios. Son normas que especifican los comportamientos a los que se tiene derecho antes, durante y tras la elección. Singularmente, derecho a inscribirse como candidato, a inscribirse en el censo electoral, a conseguir las oportunas rectificaciones del mismo, a realizar campaña electoral a favor de alguno de los candidatos, a participar en la elección. Prohibiciones como la de realizar campaña más allá de los límites que marca la ley, la de realizar determinadas actividades en las fechas de votación, la de votar dos veces o impedir el ejercicio del voto, etcétera....Normas todas ellas que suelen ir acompañadas de fian oportunas sanciones que imponen los tribunales u órganos especiales competentes para entender de delitos y faltas electorales.

2. Las normas de organización: la administración electoral. Se trata de las normas que crean y organizan la maquinaria humana y técnica para la organización de las elecciones. Son las normas de la administración electoral. En ellas se incluyen la creación de determinados órganos encargados de la misma, el establecimiento de su régimen de funcionamiento, la atribución de fondos para la realización de las elecciones, la contratación de los servicios de quienes facilitan urnas y cabinas, de quienes realizan e imprimen la campaña institucional a favor de voto, de quienes imprimen las papeletas de los distintos Partidos, etcétera. Igualmente, son las normas que establecen las competencias de cada uno de los órganos implicados en los procesos electorales, así como su

⁹¹ CABO DE LA VEGA, ob. cit., en nota 39, pp.103 a 106

dotación humana y técnica, su adscripción orgánica a ministerios u organismos constitucionales, etcétera.

3. Normas de procedimientos: las campañas y los medios de comunicación. Son las normas que fijan el regular desenvolvimiento de todo proceso electoral. Desde las fechas y plazos de presentación de candidaturas, los recursos contra la inadmisión, la forma de acceder a la campaña institucional, la participación de los distintos medios de comunicación en la campaña y su acceso a los lugares de escrutinio y de información sobre resultados provisionales y definitivos. Los plazos de campaña electoral, los plazos y formas de impugnación de las actas y de los resultados provisionales o definitivos, etcétera.

4. Normas financieras: la financiación de los Partidos y de las campañas. Son las que establecen el monto máximo de inversión por campaña, la distribución de la financiación estatal, las contribuciones privadas a las campañas, la financiación propia de los Partidos en relación con las campañas electorales, los fondos destinados a las campañas institucionales junto con las normas de fiscalización de todos estos gastos y los órganos que de ellos se encargan.

El hecho de cada uno de estos tipos de normas exija un tratamiento especial al hacer referencia a distintas ramas del derecho en un elemento más que contribuye a hacer difícil la construcción de una dogmática jurídica propia. Y, por ello mismo, atendiendo a que se ponga el énfasis en uno u otro tipo de normas se considera el derecho tributario o dependiente de otras especialidades jurídicas.⁹²

Y el derecho electoral puede considerarse tributario no sólo del derecho constitucional, del derecho administrativo, del derecho procesal, o del derecho penal, sino incluso derecho civil "puesto que algunos de sus conceptos más importantes como son el de ciudadanía, el de domicilio o residencia provienen del derecho privado, por lo que las ciertas cuestiones electorales se plantean con cuestiones prejudiciales civiles: determinación de estado, capacidad, etcétera"

En México, al igual que en prácticamente toda Latinoamérica, al derecho electoral suele dársele una connotación amplia, básicamente debido que en el país tenemos leyes y autoridades especializadas en materia electoral que incluyen todos los temas relacionados con los comicios. Sin embargo, en otras naciones que no cuentan con autoridades electorales especializadas, lo que con frecuencia

encontramos es un derecho electoral que fácilmente se disuelve en un conjunto de fracciones autónomas entre sí y pertenecientes a diversas materias o disciplinas jurídicas.

Y aquí propongo considerar a derecho electoral como conjunto de bloques normativos, ya que esto permite neutraliza los efectos del debate en torno a si el derecho electoral incluye o excluye determinadas normas o la regulación de determinados temas (por ejemplo, el régimen orgánico de las autoridades administrativas, o los delitos electorales, o las reglas aplicables a referéndum o plebiscitos), pues de entrada permite adoptar una postura incluyente para estudiar todos los posibles temas que desde una perspectiva amplia caerían dentro del derecho electoral, sin que la posterior exclusión de algunos de tales temas deba implicar hacer ajustes en la interpretación o perspectiva teórica que se tenga respecto de los otros temas, pues cada bloque de normas que regula un determinado tema comicial tiene respecto de los demás un cierto grado de autonomía.

Esto es, propongo considerar al derecho electoral como un conjunto de bloques normativos interconetados, si bien es cierto que aun quedaría sin resolución el precisar cuáles bloques específicamente integran al régimen comicial.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

XII.- EL VOTO COMO DERECHO FUNDAMENTAL CONFIGURABLE

Considerar al voto como derecho fundamental configurable, implica las siguientes dos afirmaciones que en este apartado explicaré:

La afirmación de que el voto o sufragio es un derecho fundamental;

⁹² Ibidem

La afirmación de que dentro de los límites o extensión del derecho fundamental de voto, hay dos territorios: uno esencial o básico que se integra con postulados de valor universal, y otro integrado por las modalidades que le dan al sufragio su configuración específica que puede variar en las distintas sociedades, y

El voto como derecho fundamental

Empiezo por referirme a la afirmación de que el voto es un derecho fundamental.

Por derechos fundamentales, en su acepción moderna, se entiende aquellos que cumplen los siguientes dos supuestos:

Son derechos humanos, inherentes al hombre e indispensables para que éste viva con dignidad, que se obtienen a partir de una reflexión acerca de la naturaleza del hombre genérico, y por lo tanto su titular siempre debe ser el individuo abstracto y no los hombres de determinado sector, gremio o estamento. Aunque esto último sin perjuicio de admitir la posibilidad de que para ciertos grupos de personas (vgr. los indígenas, las mujeres, etc.) esté autorizado ejercer sus derechos humanos bajo modalidades o reglas específicas y diferentes a las que aplican a los demás individuos, a efecto de evitar la imposición de una simplista y artificial homogeneidad entre los hombres, que a final de cuentas obstaculicen o de plano impidan para algunos el ejercicio de sus derechos humanos.⁹³

Son derecho positivo nacional. Esto es, no sólo son premisas filosóficas o postulados de valor moral, sino que además han sido incorporados como contenido de normas jurídico-positivas de rango superior, de las que derivan obligaciones y derechos subjetivos cuya vigencia está respaldada por el sistema de justicia del Estado.⁹⁴

⁹³ En relación con el tema de la “especificación” de los derechos humanos, puede verse a CARBONELL, Miguel. *Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 20 a 22.

⁹⁴ Los derechos humanos como meros postulados axiológicos, desde luego que existen y tienen validez moral con independencia de que sean o no reconocidos y garantizados por el derecho

Actualmente tiende a reservarse “la denominación ‘derechos fundamentales’ para designar a los derechos humanos positivizados a nivel interno, en tanto que la fórmula ‘derechos humanos’ es la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales.”⁹⁵

Y así, al derecho de voto habría que considerarlo como un derecho fundamental, en la medida en que el orden jurídico lo consigne en una norma constitucional o de jerarquía suprema equivalente, y siempre y cuando se reconozca que tal derecho tiene como contenido, al menos en parte, a derechos humanos de validez universal (los derechos humanos políticos).

Ahora bien, considerar que el voto es un derecho fundamental, implica diversas consecuencias; la primera de ellas sería que habría que modificar o matizar la interpretación constitucional que desde 1920 ha considerado que el voto ciudadano previsto en el artículo 35, fracciones I y II, de la Carta Magna, no es un derecho fundamental, pues no es un derecho inherente al hombre, sino uno especial de los ciudadanos.

En efecto, la Suprema Corte en 1920 consolidó la siguiente jurisprudencia: “DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías

positivo, pero para contener efectivamente al poder público requieren ser incorporado en una norma jurídica, pues sólo éstas, y no las disquisiciones filosóficas, son de observancia imperativa para las autoridades. Y un derecho humano positivizado constituye precisamente un derecho fundamental. O dicho de otra manera: Las normas jurídicas, si bien es cierto que su existencia y validez no depende de su moralidad, también lo es que esto no excluye la posibilidad de que tengan por contenido a principios morales. Y un derecho positivo de jerarquía suprema en el orden jurídico, al que se le haya incorporado como contenido los postulados morales de los derechos humanos, será precisamente un derecho fundamental.

⁹⁵ PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 6ª ed., Madrid, Edit. Tecnos, 1999, p.31. Este autor define a los derechos fundamentales como “aquellos derechos humanos garantizados por el ordenamiento jurídico positivo, en la mayor parte de los casos en su normativa constitucional, y que suelen gozar de una tutela reforzada. Se trata por tanto de derechos humanos ‘positivizados’, cuya denominación evoca su papel *fundamentador* del sistema jurídico político de los Estados de Derecho” (*ibidem*, p. 533).

individuales”⁹⁶ Jurisprudencia que debe leerse considerando el concepto de “garantías individuales” en su acepción tradicional que equivale al concepto actual de “derechos fundamentales” (actualmente las garantías individuales deben ser “entendidas no en el concepto tradicional que las identifica con los derechos de la persona humana consagrados constitucionalmente, sino como los medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder”⁹⁷), pues por ejemplo, en la sentencia dictada por la Corte al resolver un amparo promovido en 1918, por vecinos de Villa García, Nuevo León, y que fue precedente en la formación de la jurisprudencia referida, se confirma que el sentido de la antes referida jurisprudencia es el de no considerarla al voto como un derecho inherente a la persona humana: “...las violaciones de derecho que no sean inherentes al hombre, siendo especiales de los ciudadanos, no pueden reclamarse por medio del amparo. Cualquier infracción de un derecho político, como es el de votar y ser votado en elección popular, no puede remediarse por medio del juicio de garantías, puesto que no constituye la violación de una garantía individual”⁹⁸

Esto es, para considerar que el sufragio no tiene como contenido a un derecho humano, la Suprema Corte adoptó, de entre las diversas teorías relativas a la naturaleza del derecho de voto, sólo la teoría del derecho de voto como “derecho de función”⁹⁹ que ya antes expuse en esta tesis y que bien podría resumirse en las palabras que expresó Barnavé en la Asamblea Constituyente Francesa de 1791,

⁹⁶ ver *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación*, 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 131, tesis 160. Es jurisprudencia de la Quinta Época.

⁹⁷ ver FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999, p. 176

⁹⁸ ver MÓCTEZUMA BARRAGAN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, pp. 306-307.

⁹⁹ Para Biscaretti, los derechos públicos subjetivos incluyen como una de sus especies a los “derechos de función (o funcionales), correspondientes a los titulares de funciones públicas... (y) una particular subcategoría de derechos función está representada por los derechos políticos, que, en sentido propio, indican solamente aquellos derechos a la titularidad y al ejercicio de una función pública correspondientes a los miembros particulares de una colectividad: como el derecho de voto, o el derecho a presentarse como candidato a las elecciones” (ver BISCARETTI, Paolo. *Derecho Constitucional* -prólogo de Pablo Lucas Verdú-, Madrid, Edit. Tecnos, 1965, pp.190 y 191)

en el sentido de que “la calidad de elector sólo es una función pública a la que nadie tiene derecho, que la sociedad dispensa según se lo prescribe su propio interés: la función de elector no es un derecho”.¹⁰⁰ Teoría que prevaleció en el discurso jurídico europeo desde el finales del Siglo XVIII y hasta prácticamente la segunda mitad del siglo XX.¹⁰¹ Considerar al derecho de voto libre que cada ciudadano ejerce en los comicios, como un mero “derecho de función”, equivale a decir que este derecho de voto tiene una naturaleza jurídica semejante, por ejemplo, a la del derecho de voto libre que cada magistrado integrante de un tribunal ejerce al votar un proyecto de sentencia, o a la del derecho de voto libre que cada legislador ejerce al votar una iniciativa de ley. Esto es, desde esta perspectiva, el derecho de voto lo otorgaría el orden jurídico no para tutelar un interés individual o garantizar la realización de un atributo inmanente a lo humano, sino para garantizar la ejecución de una función pública (*vgr.* la función jurisdiccional, la función legislativa, la función electoral), y el derecho de voto lo ejercerían sus titulares con la finalidad última, no de expresar una voluntad individual, sino de concurrir en la formación de la voluntad del órgano público colegiado, con atribuciones acotadas por la ley, al que se pertenece (*vgr.* el tribunal, el congreso, el cuerpo electoral).

En cambio, consolidar la postura de que el derecho constitucional de voto del ciudadano sí es un derecho fundamental, implicaría considerar que tal derecho incorpora como materia esencial del mismo, a ciertos contenidos que derivan de la naturaleza humana universal e invariable. Implicaría por lo tanto que en la interpretación de la esencia del sufragio, en lo sucesivo debería prevalecer la teoría “liberal-individualista” que propone el voto-derecho individual, por sobre la teoría “orgánica o funcional” que propone el voto-función, o deberían por lo menos

¹⁰⁰ Intervención de Barnave en la Asamblea Constituyente Francesa de 1791, en *Archives parlementaires*, 1ª serie, t. XXIX, pp. 356 y 366. Citado por JEZE, Gastón, ob. cit. en nota 16, p. 164.

¹⁰¹ Entre los autores europeos de finales del siglo XIX y principios del XX, que refieren la teoría del voto-función, pueden citarse a DUGUIT, JELLINEK, HARIOU, JEZE, y a CARRE DE MALBERG, sobre éste último puede verse la reciente edición mexicana CARRE DE MALBERG, *Teoría General del Estado*, ob. cit. en nota 64 (particularmente ver el capítulo sobre “el electorado”).

coexistir ambas, como hace casi un siglo lo sugirieron el francés León Duguit y el alemán George Jellinek.¹⁰²

La teoría del voto-derecho individual a la que me refiero aquí, es básicamente la que deriva de las ideas de Rousseau, para quien todos los hombres nacen y son intrínsecamente iguales libres y racionales, por lo que ninguno de ellos tiene de por sí una autoridad para gobernar a los demás, requiriéndose entonces que la autoridad pública se constituya con la voluntad de los que serán gobernados, siendo el voto el medio para que los hombres expresen su voluntad. Y desde esta óptica entonces, a la esencia del derecho de voto habría que entenderla con un determinado contenido inherente al hombre y moralmente inalienable, sin el cual el hombre terminaría obedeciendo a otro y no a sí mismo, y perdería por lo tanto la libertad que indispensablemente requiere para vivir con plenitud y dignidad.¹⁰³

Que el sufragio sea un derecho fundamental, por lo tanto, tiene como trascendental consecuencia, la de reconocer que de la doctrina de los derechos humanos políticos se derivan (al menos en parte) los contenidos o principios que corresponden y potencian a las escuetas normas constitucionales que establecen el derecho ciudadano de voto, y en subordinación a las cuales todo el derecho electoral tendría que ser legislado, interpretado y aplicado. En relación con este punto, cabe mencionar que las constituciones de Alemania y España, establecen que sus derechos fundamentales debe ser interpretados de conformidad con las

¹⁰² Para Duguit “el elector, al votar, actúa en una doble condición. Ejerce un derecho individual (acto de sujeto jurídico) y cumple una función (como político; o de funcionario; o ejerce una competencia nacional). Ambos aspectos coexisten y no son incompatibles.” Para Jellinek, en cambio, tales derechos no son concurrentes sino sucesivos, ya que “El elector tiene el derecho individual a que se le reconozca la admisión al voto, pero su ejercicio no es un derecho subjetivo sino una función estatal cuyo sujeto es el Estado mismo. En consecuencia, el sufragio como derecho subjetivo no es el poder de votar sino el de hacerse admitir a la votación, figurar en las listas electorales, formar parte, en suma, del cuerpo electoral. El voto no es una facultad subjetiva sino una competencia funcional. El sufragio facultad subjetiva y el sufragio competencia funcional no son concurrentes.” (ver FAYT, Carlos. ob. cit. en nota 78, pp. 164-165)

¹⁰³ “Los derechos de los ciudadanos son ‘fundamentales’ no sólo porque sin ellos no serían ciudadanos, es decir, hombres libres, ni el pueblo soberano, esto es, pueblo libre, sino, además, porque tales derechos se reconocen en la norma fundamental, esto es, en la propia Constitución” (ver ARAGON REYES, Manuel. “Constitución y derechos fundamentales”, en CARBONELL, Miguel

normas internacionales en materia de derechos humanos.¹⁰⁴ Y claro está que en el contexto de una Constitución esencialmente normativa como la que ahora tenemos en México, darle al sufragio el carácter de derecho fundamental, tendría también el efecto de que la vigencia de los derechos humanos que se contienen en la parte esencial de aquél, queda respaldada por el sistema de justicia constitucional del Estado.

Lo anterior sin perjuicio de que la perspectiva teórica “funcional u orgánica” del derecho electoral, lo mismo que la perspectiva “procedimental o política” del mismo, igual intervienen en la determinación del contenido del derecho fundamental de voto, pero no en sus aspectos esenciales, sino en la extensión variable y configurable del mismo, como a continuación explico.

Esencia y configuración del derecho de voto

Me refiero ahora a la afirmación de que en el derecho de voto puede reconocerse una esencia invariable y una configuración variable.

Que los derechos fundamentales tengan una esencia universal e invariable, se debe, como ya dije, a que tienen por contenido a derechos humanos que derivan directamente de la naturaleza intrínseca del hombre libre, racional y social.

Que los derechos fundamentales, lo mismo que los derechos humanos que aquéllos positivizan, tengan, por otra parte, una dimensión contingente, se debe a que no son derechos ilimitados, ni que deban regir en idénticos términos en todas

-comp.-, *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 219)

¹⁰⁴ El artículo 10-2 de la Constitución de España, dispone que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. El artículo 1, inciso 2), de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania señala que “En consecuencia el pueblo alemán proclama su adhesión a los derechos inviolables e inalienables del hombre como fundamento de toda comunidad humana, de la paz y de la justicia del mundo.”

las sociedades del orbe, sino que se trata de derechos que tienen límites que varían en correspondencia con las diferentes realidades de cada sociedad.

En general, los derechos fundamentales tienen límites por las siguientes dos razones:

Porque a ningún derecho fundamental se le puede dar o reconocer una extensión tan amplia que restrinja de manera injustificada o haga imposible la realización de otro derecho fundamental. Un derecho fundamental no debe realizarse en sacrificio de otro. Cuando hay conflicto entre el bien y el mal, el conflicto se resuelve optando por lo bueno y evitando lo malo, sin embargo, un conflicto entre dos o más bienes de la misma jerarquía, sólo puede ser resuelto armonizando los bienes en pugna; los derechos fundamentales, consecuentemente, deben ser armonizados entre sí, delimitando para cada uno de ellos la extensión más amplia posible que sin embargo no invada indebidamente la esfera de realización de otro derecho o principio de su misma jerarquía,¹⁰⁵ y

Porque para que la mayoría de los derechos fundamentales estén disponibles y sean accesibles para todos, se requiere traducir o convertir su expresión ideal e ilimitada, en conductas concretas que personas específicas puedan efectivamente practicar en la realidad. Esto es, se requiere dictar una regulación jurídica que precise para los individuos sus derechos y obligaciones, y que establezca los procedimientos para su ejercicio, así como a las autoridades, tanto administrativas como jurisdiccionales, encargadas de su aplicación. Y tal régimen jurídico no

¹⁰⁵ Cabe recordar que “Entre los derechos humanos no se puede hablar de jerarquía sino de equilibrio... La jurisdicción no debe considerar de jerarquía superior unos derechos frente a otros ni siquiera sostener el carácter preferente en forma sistemática de un derecho sobre los otros que son objeto de análisis, lo que impone un obligatorio examen o ponderación de los bienes jurídicos en tensión o conflicto, a partir del sistema de valores asegurado por el bloque constitucional de derechos en cada caso... La ponderación de los derechos requiere determinar el contenido de cada uno de ellos y sus fronteras o límites internos, así como los límites externos que derivan de su interacción recíproca.” (ver NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell -coords.-, *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, pp. 46-47).

puede esperarse que sea uniforme en todo el mundo, ya que las condiciones que más favorecen en una determinada realidad, la efectiva práctica o actualización de un derecho fundamental, dependerán de las condiciones sociales, políticas, económicas, e incluso históricas y jurídicas de la respectiva realidad.

Precisar los límites de un derecho fundamental, esto es, delimitar su extensión practicable y por lo mismo jurídicamente exigible, es configurarlo. Así lo señala Rubió Llorente cuando escribe que configurar un derecho humano constitucional-- es "la precisión de su contenido eficaz, una precisión que consiste, en unos casos, en el establecimiento de las instituciones u organizaciones y de los procedimientos indispensables para su ejercicio, en otros simplemente en la limitación necesaria para hacer compatible entre sí el ejercicio de los distintos derechos, o preservar otros bienes constitucionales que su ejercicio irrestricto podría amenazar."¹⁰⁶

Concretamente por cuanto hace al sufragio --tanto activo o derecho a votar, como pasivo o derecho a ser votado--, en el derecho comparado se ha consolidado la idea de que este no es un derecho ilimitado¹⁰⁷, y en México la jurisdicción constitucional en materia electoral ha dictado varias resoluciones que, desde mi punto de vista, revelan una tendencia clara a considerar que la delimitación o configuración del sufragio está autorizada y además es indispensable hacerla, por las mismas dos razones recién referidas: por una parte, para armonizar los alcances del voto con los de otros derechos fundamentales, y por otra parte, para

¹⁰⁶ RUBIO LLORENTE, Francisco. "La configuración de los derechos fundamentales en España", en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, Volumen II, p. 1329.

¹⁰⁷ Por ejemplo, la Corte Europea de Derechos Humanos, ha sostenido que los derechos políticos de sufragio no son absolutos, sino que pueden ser objeto de las limitaciones y modalidades justificadas que cada país decida dentro de un margen amplio de apreciación. "*In their internal legal orders the Contracting States make the rights to vote and to stand for election subject to conditions which are not in principle precluded under Article 3 (P1-3) (Collected Edition of the "Travaux Préparatoires", vol. III, p. 264, and vol. IV, p. 24). They have a wide margin of appreciation in this sphere, but it is for the Court to determine in the last resort whether the requirements of Protocol No. 1 (P1) have been complied with; it has to satisfy itself that the conditions do not curtail the rights in question to such an extent as to impair their very essence and deprive them of their effectiveness; that they are imposed in pursuit of a legitimate aim; and that the means employed are not disproportionate.*" (ver Sentencia dictada por la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Mathieu-Mohin and Clerfayt*; caso registrado con el número 9/1985/95/143).

proveer el entramado material, jurídico e institucional que vuelve practicable el derecho de voto en un régimen democrático. Para ilustrar mejor esto, a continuación presentaré cuatro ejemplos de las referidas resoluciones de la jurisdicción constitucional:

El primer ejemplo, sería la sentencia que la Sala Superior del TEPJF dictó para resolver sobre la constitucionalidad de la negativa a registrar candidaturas independientes.¹⁰⁸ En esta sentencia se apuntó que el derecho fundamental a ser votado no es ilimitado ni puede ejercerse directamente de tal manera que cualquier ciudadano, con la sola manifestación de su voluntad, deba quedar registrado como candidato en una determinada elección. Esto es, el derecho de a ser votado debe ser configurado legalmente para hacerlo practicable en armonía con otros principios fines y valores constitucionales, de tal manera que, por ejemplo, no otorgue a unos candidatos ventajas indebidas sobre otros y no impida a los partidos políticos realizar sus funciones constitucionales.¹⁰⁹

Segundo ejemplo. La ley electoral establece que en el año del proceso electoral el ciudadano no puede solicitar la incorporación de sus datos en el Padrón Electoral y la correspondiente obtención de su credencial para votar, sino a más tardar seis meses antes¹¹⁰ de la fecha de los comicios, no obstante que contar con el referido registro y credencial es requisito indispensable para votar. Pues bien, este plazo

¹⁰⁸ Ver sentencia SUP-JDC-037/2001, que fue dictada por la Sala Superior el 25 de octubre de 2001, para resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, promovido por Manuel Guillén Monzón, en contra de actos del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Michoacán.

¹⁰⁹ En la citada sentencia se afirma que “es competencia del legislador ordinario (ya sea federal o local), el regular a través de una ley las calidades, condiciones circunstancias y requisitos del derecho político electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular (distintos a los de representación proporcional) o si también se permiten candidaturas independientes, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural del correspondiente ámbito electoral y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función electoral.” (ver Sentencia SUP-JDC-037/2001, citada en nota anterior, p. 62)

¹¹⁰ Más precisamente, la inscripción no puede hacerse sino hasta el 15 de enero, y la elección es el primer domingo de julio (artículos 147 y 174 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

aunque ciertamente que es un límite al sufragio, la Sala Regional Monterrey del TEPJF ha considerado que no es inconstitucional, habida cuenta de que el derecho individual a votar “debe interpretarse armónicamente con las normas jurídicas en las que se expresa el interés general de contar con un catálogo de electores y un padrón electoral integral, auténtico y confiable, que permita hacer realidad el principio fundamental de la democracia, consistente en que cada ciudadano cuente con un solo voto, que además, sea igual para todos.”¹¹¹ Y en el caso concreto, el referido plazo “se ha establecido razonablemente con el propósito de que el Padrón Electoral y los listados nominales, puedan ser producidos por la autoridad electoral en fecha oportuna y previa a la jornada electoral, para que sean fiscalizados por los partidos políticos y ciudadanos, y constituyan así instrumentos confiables, auténticos e integrales, que contribuyan a la actualización del régimen democrático y republicano que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna.”¹¹² Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de que los términos actuales de este plazo, en un futuro puedan dejar de justificarse al cambiar las realidades de nuestro país, por ejemplo, si disminuye la sospecha de que menores plazos o más flexibles procedimientos para fiscalizar y corregir padrones y listados electorales, serán aprovechados por algunos para obtener dos o más registros electorales y así votar más de una vez.

Tercer ejemplo. Para asegurar el derecho de voto libre de los ciudadanos, se requiere imponer ciertos límites al derecho de libre expresión de ideas en materia política, a efecto de armonizar ambos derechos fundamentales. Y así por ejemplo, la Sala Superior del TEPJF ha señalado que “para que realmente el ciudadano esté en aptitud de ejercer el sufragio con libertad, se requiere que en la

¹¹¹ Ver tesis que en agosto de 2000, la Sala Regional Monterrey propuso a la ratificación de la Sala Superior, con el siguiente rubro y precedentes: “Credencial para votar. El derecho de cada ciudadano a obtenerla, debe armonizarse con las normas que aseguran el principio democrático de que cada ciudadano cuente con un voto igual para todos”. Sentencias precedentes: SM-II-JDC-008/2000, SM-II-JDC-047/2000, SM-II-JDC-103/2000, SM-II-JDC-231/2000, y SM-II-JDC-288/2000.

¹¹² Ver tesis que en agosto de 2000, la Sala Regional Monterrey propuso a la ratificación de la Sala Superior, con el siguiente rubro y precedente: “Derecho a obtener la credencial para votar. Los plazos y términos legales no constituyen limitación injustificada”. Sentencias precedentes: SM-II-JDC-046/2000, SM-II-JDC-097/2000, SM-II-JDC-233/2000, SM-II-JDC-246/2000, y SM-II-JDC-261/2000.

organización de las elecciones se dé a los contendientes políticos un margen de equidad en aspectos tales, como el acceso a los medios de comunicación, entre los que destaca el televisivo. Si se garantiza ese margen de equidad entre los distintos partidos y candidatos que participan en las elecciones, quedará asegurado también, que el elector tendrá varias opciones entre las cuales podrá escoger realmente, con absoluta libertad, la que más se apege a su convicción política y no será víctima de inducciones provenientes del hecho de que, por ejemplo, en la iniquidad en el acceso a medios de comunicación con que cuenten partidos políticos y candidatos, se haga incurrir en error al ciudadano, de modo que éste piense que no tiene otras alternativas más que la resultante de la saturación publicitaria de quien ha contado ampliamente con ventaja en esos medios de comunicación, lo cual afecta desde luego, esa libertad que debe tener el elector que ejerce el derecho al sufragio.”¹¹³

Último ejemplo. Antes afirmé que la configuración del derecho de voto, es también necesaria para proveer las condiciones materiales, jurídicas e institucionales que lo hagan realizable. Sobre este tema el TEPJF ha dicho que “Para hacer posible el ejercicio del derecho activo y pasivo del voto..., se hace indispensable la organización de los procesos electorales, cuya primera etapa es, precisamente, la preparación de las condiciones necesarias para hacer realidad dicho objetivo.”¹¹⁴ Esto es, el derecho fundamental de sufragio en México, no es autoejecutivo (*selfexecuting*), habida cuenta de que su regulación constitucional no es lo suficientemente específica como para fundar su aplicación directa o su aplicación por vía judicial, sino que para el ejercicio del voto se requiere de su configuración en ley y de las medidas administrativas subsiguientes. Sobre este particular cabe citar que en la sentencia SUP-JDC-037/2001, los magistrados Castillo González y Reyes Zapata afirmaron que “si bien es verdad que en la Constitución Federal se

¹¹³ Ver Sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF, para resolver los juicios SUP-JRC-487/2000 y acumulado, p.542 y 543 (sentencia en la que se anulaban las elecciones de gobernador en Tabasco)

¹¹⁴ Ver Jurisprudencia J.15/2000, con el rubro “Partidos Políticos Nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones”, en

consagran derechos cuyo respeto puede obtenerse aplicando directamente la norma suprema que los contiene, sin necesidad de que haya una ley o disposición ordinaria que los desarrolle y les dé vigencia... (también) cierto es que existen diversos preceptos que, si bien consagran derechos, se hace necesaria su regulación y desarrollo en normas para hacerlos efectivos. Esto acontece, precisamente, como ya se dijo, con el derecho de sufragio pasivo, sin la necesaria concurrencia de un partido político¹¹⁵ y el magistrado Orozco Henríquez, afirmó que para el ejercicio del sufragio se requiere que las leyes establezcan una serie de conductas tanto de hacer como de no hacer, a cargo de las autoridades, de los partidos políticos y de los propios ciudadanos, y esto debido a que los “derechos de participación política establecidos a favor del ciudadano conllevan un derecho de libertad y, al propio tiempo, uno de igualdad”¹¹⁶ lo que “implica que el Estado intervenga estableciendo y proveyendo los medios necesarios que harán posible la referida igualdad. (ya que) Es convicción moderna que la abstención del Estado no promueve la igualdad entre los individuos, sino la exteriorización de sus desigualdades; la igualdad no es un punto de partida, sino algo que debe construirse con medios de igualación que no restrinjan injustificadamente la libertad de los hombres.”¹¹⁷

Ahora bien, por cuanto hace a las consecuencias que podría causar la idea de que el sufragio tiene una esencia invariable o universal y una configuración contingente, en mi opinión el principal efecto sería el de inyectar al derecho electoral dos tendencias de sentido opuesto que actúan dialécticamente y cuyo punto de equilibrio o armonía varía según cambien las realidades específicas. Las referidas dos tendencias serían las siguientes:

Por una parte, a partir de aceptar que el voto tiene una esencia universal invariable, se inyecta al derecho electoral mexicano la tendencia a uniformarse en

Justicia Electora. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación., Suplemento No. 4, México, 2001, p. 23-24.

¹¹⁵ Ver Sentencia SUP-JDC-037/2001, citada en nota 108, pp. 186-187.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 39.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 98

estos aspectos con el derecho electoral de países con democracias consolidadas, y con el derecho internacional en materia de derechos humanos políticos.

Por otra parte, aceptar que el voto tiene una configuración variable, inyecta al derecho electoral mexicano la tendencia a ser diverso, aunque dentro de los márgenes de unidad universal que corresponden a la ya comentada esencia del sufragio.

Consecuentemente con lo anterior, los contenidos esenciales del sufragio deberían ser uniformes en México, tanto en el régimen federal como en el de las entidades federativas, y en los países que han suscrito los tratados internacionales que garantizan la vigencia del derecho de voto, como tal es el caso, entre otros, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹⁸ y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹¹⁹ Entendiendo aquí que los contenidos esenciales de un derecho fundamental "serían aquella parte del mismo que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegidos, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos,... se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección."¹²⁰

Pero también, consecuentemente con lo anterior, no hay razón para esperar o exigir que la regulación del derecho de voto, tanto en México como en el derecho comparado, debiera ser idéntica, pues en cada régimen democrático pueden y deben establecerse para el sufragio, términos y modalidades diversos, los que en cada realidad distinta aseguren mejor la vigencia precisamente los contenidos

¹¹⁸ Ver artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966 y en vigor en México desde el 24 de marzo de 1981).

¹¹⁹ Ver artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 7 de abril de 1970 y en vigor en México desde el 24 de marzo de 1981, habiéndose reconocido recientemente por nuestro país también la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

¹²⁰ El Tribunal Constitucional de España, así lo ha considerado en su sentencia 11/81 (Cfr. RUBIO LLORENTE, ob. cit. en nota 106, p.1341).

esenciales del voto y de los demás derechos fundamentales y principios constitucionales. Aunque las modalidades o limitaciones que configuren al derecho de sufragio – como lo ha afirmado la Corte Europea de Derechos Humanos—, deben ser siempre razonables, justificadas y proporcionales, y de ninguna manera pueden traducirse en privar al derecho fundamental de su esencia fundamental.¹²¹

XIII.- AUTORIDADES COMPETENTES PARA ESTABLECER LA CONFIGURACIÓN Y GARANTÍAS DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO

El régimen constitucional reconoce y garantiza el contenido esencial del sufragio, sin embargo, la configuración del mismo corresponde determinarla en buena medida al legislador ordinario.

En efecto, el contenido esencial de los derechos fundamentales, suele incorporarse como materia de normas constitucionales, en lo que Ignacio de Otto denomina como “garantía del contenido esencial (que) es límite de los límites, porque limita la posibilidad de limitar, porque señala límites más allá de los cuales no es posible la actividad limitadora de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.”¹²²

Sin embargo, realizar directamente en la Constitución, la configuración completa del derecho fundamental de voto, no es lo recomendable, ya que esto significaría establecer para el sufragio una serie de modalidades que por estar previstas en la Carta Magna, deberían regir sin distinción en todo el país, impidiendo que en las entidades federativas (e incluso municipios y comunidades¹²³) que lo integran y

¹²¹ Ver precedente citado en nota 107

¹²² DE OTTO, Ignacio, en “La Regulación del Ejercicio de los Derechos y Libertades”, p. 126, citado por Rodolfo Vidal Gómez Alcalá, *La ley como límite de los derechos humanos*, México, Edit. Porrúa, 1997, nota 612, p. 271

¹²³ Admitir que al voto se le puede configurar, incluso para corresponder con realidades municipales y comunitarias diversas, permitiría, por ejemplo, incorporar al derecho positivo electoral, los usos y costumbres tradicionales indígenas en materia electoral, los cuales por cierto no son uniformes en todo el país, sino que precisamente varían entre los estados, los municipios e

que en cierto grado son diversas entre sí, pudieran establecerse para el voto las especificaciones que mejor aseguran su actualización en la respectiva realidad.

Sobre lo anterior, cabe hacer la siguiente aclaración. Precisamente por ser los estados del país “en cierto grado” diferentes, son también “en cierto grado” iguales, lo cual justifica que en la Constitución general se incluyan, además del contenido esencial del voto, algunas modalidades para éste que, por ser apropiadas en toda la nación, se declaran de observancia general. Por ejemplo, no está en el contenido esencial del voto, el que éste deba ser directo, ni que para su traducción en representación política o escaños deba aplicarse un sistema mixto que combine mayoría relativa y representación proporcional, ni que los partidos políticos para financiar sus actividades tendientes a la obtención del sufragio deban recibir equitativamente financiamiento público; pues de hecho en otros países democráticos del mundo, estas modalidades no rigen y sin embargo la esencia del sufragio se respeta.

Nuestro país ha adoptado la forma de Estado federal, entre otros objetivos, para unir a entidades diversas, pero sin que éstas pierdan sus diferencias esenciales.¹²⁴

Vogel, refiriéndose al Estado federal, afirma que “su sentido y esencia consisten en la preservación de la diversidad regional...(y que) la existencia de Estados federados hace posible que sean en mayor medida los hombres, grupos e instituciones quienes configuren su propia vida; supone una fuerza contraria a la homogeneización”.¹²⁵ Esto es, el hecho de que México sea federal implica que al

incluso entre comunidades de un mismo municipio o de una misma etnia o “pueblo” indígena. Esta “positivización” del derecho electoral indígena, desde luego habría que hacerla sin afectar los contenidos esenciales del sufragio.

¹²⁴ Son tres las principales necesidades a las que responde el federalismo. Carbonell las enuncia así: “A. La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados. B. La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias. C. La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad.” (CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000, p. 66)

¹²⁵ VOGEL, Juan Joaquín “El régimen federal de la ley fundamental”, en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse, Heyde, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 621.

gobierno y al derecho los hemos dividido en tres ámbitos diferenciados, precisamente para que cada uno de tales ámbitos atienda a una propia y diversa realidad: el ámbito Constitucional para aplicarse en toda la Nación y en todos los temas, el ámbito federal para regir también en toda la República pero sólo en los temas o territorios federales, y el ámbito local que rige en los estados en todo aquellos temas que éstos no hubieren delegado expresamente a la federación.¹²⁶

Y específicamente por cuanto hace al derecho fundamental de voto, éste —como ya vimos— tiene un contenido esencial cuya vigencia debe asegurarse en todo el país y en todo el mundo; y por lo tanto debe quedar garantizado en el ámbito constitucional. Sin embargo, el ejercicio del sufragio —como también ya vimos— no puede ser idéntico en las diversas sociedades, sino que debe configurarse atendiendo a la realidad diferente de cada una de éstas, siendo entonces lo más conveniente encargar esta configuración a las autoridades de los ámbitos federal y locales, reservando para éstas la competencia para determinar, con apego a la Constitución General, su propio y particular régimen jurídico para el sufragio, en correspondencia con su propia y particular realidad. Y esto, desde luego, sin perjuicio de que en la Constitución se le pueda dar directamente al sufragio una configuración parcial (que va más allá del contenido esencial del sufragio, pero que deja materia disponible para ser configurada por el legislador ordinario), incorporando en la Carta Magna las modalidades o límites al voto que resulten aplicable a la realidad común que comparten las diversas entidades federativas y municipios del país.

El Congreso de la Unión y legislaturas estatales, serían las autoridades competentes para configurar al sufragio en las respectivas leyes federales y locales, haciéndolo practicable en las elecciones federales y las elecciones locales. Aunque esto sin perjuicio de la intervención que en ciertos casos

¹²⁶ Sobre el fundamento y alcances de los referidos tres ámbitos jurídicos, puede verse a SCHMILL, Ulises. "Fundamentos Teóricos de la Defensa de la Constitución en un Estado Federal", en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (compiladores), *La Defensa de la Constitución*, Edit. Fontamara, México, 1997.

corresponde a la jurisdicción constitucional; "a diferencia del legislador, el juez constitucional carece de iniciativa para la configuración de los derechos. Ni puede acometerla por decisión propia, ni puede intervenir en ella de otro modo que no sea el de concretizar el sentido de los preceptos constitucionales para fijar los límites que el legislador ha de respetar, e invalidar, cuando los traspasa, las normas por él creadas."¹²⁷

Ahora bien, si en la jurisprudencia electoral mexicana se consolidan las ideas que en este apartado analizamos, esto tendría el importante efecto de reconocer la existencia de un sistema de competencias en el cual tanto las autoridades del ámbito constitucional como las autoridades federales y locales, intervienen aunque con atribuciones diferenciadas, como garantes del derecho fundamental de sufragio. Esto es, implicaría:

- Reconocer que las autoridades electorales del ámbito federal y locales, dentro del marco de la Constitución, pueden darse un derecho electoral con modalidades propias y diversas para el ejercicio del sufragio, y
- Reconocer que a las autoridades del ámbito constitucional, les corresponde la salvaguarda del contenido esencial del sufragio, así como la salvaguarda de las modalidades nacionales de éste que serían las previstas en la Constitución para regir en todos las elecciones federales y locales.

Que las legislaturas ordinarias, federal y locales, tengan reservada una competencia para regular las condiciones y límites con las que el sufragio debe ser ejercido, me parece que es una afirmación que previsiblemente será aceptada por la jurisprudencia electoral. Después de todo la propia Constitución incluye dentro de la regulación del sufragio a la denominada "reserva de ley", toda vez que la Carta Magna prescribe que el voto activo debe ejercerse "en los términos que señale la ley" (art. 36, frac. III), y que para el voto pasivo deben tenerse "las

¹²⁷ RUBIO LLORENTE, Francisco, *ob. cit.* en nota 106, p. 1339.

calidades que establezca la ley” (art. 35, frac. II). E igualmente me parece que la jurisprudencia comicial también aceptará que no obstante que el sufragio es de configuración legal, esto de ninguna manera implica que tal derecho deje de ser un derecho constitucional o supremo, para transformarse en su dimensión exigible, en un derecho meramente legal. Y de hecho, el Tribunal Electoral federal ha manejado ya ciertos razonamientos que apuntan en la misma dirección de las ideas aquí comentadas; por ejemplo los siguientes:

En la jurisprudencia J.08/2000, el TEPJF afirma que “el constituyente dejó a la soberanía de los Estados la facultad de señalar las bases de distribución del financiamiento público a los partidos, de acuerdo con las características particulares de cada uno de ellos.”¹²⁸ E igualmente en la sentencia SUP-JDC-037/2001 se afirma que compete al legislador ordinario, federal o local, regular las modalidades del sistema de candidaturas, para determinar si sólo los partidos políticos pueden postular candidatos, o si también se permiten candidaturas independientes.¹²⁹

Lo anterior, desde luego sin dejar de tomar en consideración que: “la función de los poderes y órganos del Estado en la regulación de los encargos constitucionales, tiene algún grado de libertad, pero no deja de tener límites, los cuales se deben entender contenidos en el conjunto de principios y elementos indispensables para dar satisfacción a los fines y valores que se advierte se quieren alcanzar por el constituyente, en tanto que la libertad radica en la posibilidad de moverse en los espacios que se generen en la demarcación de todos esos límites. El desarrollo de los encargos hechos al legislador en la Constitución, no se trata pues de una actividad rígida, pero tampoco es arbitraria o absoluta, porque de entenderla así, se llegaría al extremo de que no obstante ser la Constitución la ley suprema, reguladora del orden jurídico dentro del Estado,

¹²⁸ Ver Jurisprudencia J.08/2000, del TEPJF, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento No. 4, México, 2000, p. 11.

¹²⁹ Ver Sentencia SUP-JDC-037/2001, citada en nota 108, p. 62

aquella podría ser contrariada ostensiblemente por las legislaturas ordinarias que le deben obediencia...»¹³⁰

Además de que la Sala Superior del TEPJF, de lo razonado en la sentencia que anuló la elección de gobernador realizada en Tabasco en el año 2000, y en la sentencia que confirmó la validez de la elección de gobernador realizada en Yucatán en el año 2001, ha derivado una tesis relevante en la que se afirma que de los artículos 39, 41, 99 y 116 constitucionales “se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que una elección se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico- político construido en la Carta Magna y en las leyes electorales estatales, que están inclusive elevadas a rango constitucional, y son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables. Dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. La observancia de estos principios en un proceso electoral se traducirá en el cumplimiento de los preceptos constitucionales antes mencionados.»¹³¹

Así pues, parece que la tendencia en México es hacia considerar que el voto tiene un contenido esencial que deriva de los derechos humanos políticos, y que tiene

¹³⁰ Ver Voto particular de los Magistrados Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata, contenido en la sentencia SUP-JRC-055/99, publicada en *Justicia Electoral, Revista Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Suplemento Especial No. 4, México, 2000, p. 204.

¹³¹ Ver Tesis relevante SUP010.3 EL2/2001, aprobada por la Sala Superior en noviembre de 2001. Los precedentes de esta tesis son las sentencias que resolvieron los casos SUP-JRC-487/2000 y

además una extensión configurable; pudiendo la configuración del sufragio, hacerla el legislador constituyente directamente en la Carta Magna cuando se trate de modalidades que permiten ajustar el ejercicio del voto a la realidad nacional mexicana, y debiéndola hacer el legislador ordinario para ajustar la práctica del voto a las realidades diversas de la federación y de los estados y municipios que integran el país.

Queda pendiente –y este es uno de los grandes retos actuales de nuestra disciplina— que las autoridades que legislan, aplican y resuelven los conflictos surgidos por la inobservancia del derecho electoral, determinen concretamente cuál es o hasta dónde llega el contenido esencial, el contenido constitucional y el contenido legal, del derecho fundamental de voto. Nunca antes en la historia de nuestro país, habíamos tenido la oportunidad de hacer estas precisiones, ya que no existían autoridades competentes para interpretar con fuerza normativa los preceptos constitucionales en materia electoral. Y ahora que sí lo podemos –y debemos— hacer, espero que lo hagamos con criterios modernos:

- Que el legislador constituyente y la jurisdicción constitucional en materia electoral, garanticen la esencia del voto y sus modalidades nacionales, pero sin pretender centralizar u homogeneizar el derecho electoral de las diversas entidades, en perjuicio de la extensión del sufragio susceptible de ser configurada por las autoridades ordinarias, y
- Que las autoridades del ámbito local, ejerzan sus atribuciones soberanas para imprimirle a su respectivo derecho electoral, las modalidades específicas que mejor corresponden con su particular realidad, pero sin desconocer particularmente la competencia de la jurisdicción constitucional para declarar la nulidad de toda ley o acto contrario a la esencia del sufragio o sus modalidades nacionales garantizadas en la Carta Magna.

acumulado (impugnación de la elección de gobernador de Tabasco), y SUP-JRC-120/2001

Entre otros aspectos, correspondería a los legisladores locales, al dar configuración legal al sufragio, determinar: si incluye o no procedimientos de democracia semi-directa, como tal es el caso del referéndum, plebiscito, veto público, iniciativa popular, revocación de mandato, consulta popular; Establecer los límites máximos de sobre o subrepresentación en relación con la integración de los congresos locales; elegir en qué proporción se incluirán fórmulas de mayoría (que podrán ser de mayoría absoluta con 2ª vuelta, mayoría calificada, mayoría relativa, primera minoría, etc.) y fórmulas de representación proporcional (que podrán ser de cociente o divisor); establecer requisitos adicionales, pero justificados y proporcionales, para ser elegibles, como por ejemplo, establecer la antigüedad de la residencia o la edad para ocupar ciertos cargos; regular si habrá o no reelección de legisladores; legislar o no sobre la posibilidad de que haya candidatos que puedan ser registrados sin partidos político (régimen de candidaturas independientes); definir las reglas aplicables la estructura e integración de las autoridades electorales; etc.

Aunque lo anterior, desde luego tomando en consideración los límites jurídicos expresamente previstos en la Constitución (vgr. en el artículo 116 Constitucional) o derivados de los principios de ésta.

Así, el derecho fundamental de voto, una vez configurado, habrá de integrarse , no por uno, sino por varios derechos y obligaciones. El voto bien podrá ser entonces considerado como una "institución jurídica", entendiéndose por ésta al "conjunto de normas jurídicas que rigen un cierto comportamiento social claramente identificado"¹³².

Algunos de los derechos y obligaciones que he considerado integrarían a la "institución jurídica" del voto activo o derecho a ser votado, serían los siguientes: la

(impugnación de la elección de gobernador de Yucatán)

¹³² Ver TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "Institución", en INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4 Tomos, 2ª ed. México, Edit. Porrúa, 1997, Tomo III, p.1748

Obligación del ciudadano de solicitar su registro en el padrón de electores; el *derecho* de cada ciudadano a obtener su registro en el referido padrón, así como respectiva credencial de elector, una vez cumplidos los requisitos y trámites correspondientes; la *obligación* de cada ciudadano de acudir a la urna a votar el día de la elección; el *derecho* de cada ciudadano, a producir su voto o sufragio en entera libertad; el *derecho* de cada ciudadano, así como el *derecho* genérico del “cuerpo electoral” a que toda persona se abstenga de realizar actos que eviten que el proceso electoral se desarrolle conforme a la Constitución y la ley; el *derecho* del “Cuerpo Electoral” a que su voto trascienda a la integración de los órganos del Estado de elección popular.

El sufragio pasivo o derecho a ser votado, a su vez se integraría por diversos derechos y obligaciones específicos, entre otros, los siguientes: derecho a ser postulado como candidato por un partido político, habiendo cumplido con los requisitos que los estatutos del respectivo partido establezcan; derecho a ser registrado como candidato por la autoridad electoral, habiendo cumplido, en tiempo y forma, con los requisitos que la Constitución y la ley prevean; derecho a que su nombre sea impreso en la boleta electoral, habiendo cumplido con los requisitos legales, siempre y cuando haya sido registrado como candidato por la autoridad electoral y su registro no se hubiere hecho después de que las boletas estuvieran impresas; derecho a que le sean contabilizados todos los votos emitidos en su favor, siempre y cuando sea un candidato registrado por la autoridad electoral; derecho a que, en caso de obtener el mayor número de votos válidos, sea declarado candidato electo por parte de la autoridad electoral correspondiente.

**NORMAS JURIDICAS QUE CONFIGURAN Y GARANTIZAN
EL DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO
EN LAS ELECCIONES FEDERALES EN MEXICO**

A continuación expondré resumidamente las diversas normas e instituciones jurídicas constitucionales y federales, que ilustran de manera clara, cómo el derecho electoral configura y garantiza el derecho fundamental de voto.

XIV.- CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE VOTO EN MÉXICO

El derecho de voto o sufragio, incluye el derecho a votar o derecho de sufragio activo, así como al derecho a ser votado o derecho de sufragio pasivo.

Derecho a votar o sufragio activo

De los artículos 35 y 41 de la Constitución federal; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (ambos tratados suscritos y ratificados por México en 1981), así como 4º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que, en México, el derecho de votar debe ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

Para que el sufragio sea universal, no se requiere que deba ser elector todo habitante o residente en la República Mexicana sino que, para tener derecho a votar, no se establezcan excepciones al ejercicio del voto por razones de raza,

color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, nivel cultural o cualquier otra condición social¹³³.

La "potestad de elección ... no se reconoce comúnmente a la totalidad del pueblo, es decir, al pueblo sociológico como unidad real, sino a determinados grupos, dentro de él, que satisfagan ciertas condiciones previstas jurídicamente. Estos grupos componen lo que hemos denominado el 'pueblo político', siendo dichas condiciones lo que permite calificar a un sistema de gobierno como democrático o aristocrático, pues si se traducen en privilegios de diversa índole de que sólo puede gozar una clase social determinada, se tratará de una aristocracia, y si son susceptibles de satisfacerse por la mayoría popular, se estará en presencia de una democracia".¹³⁴

Actualmente, los requisitos o presupuestos necesarios para adquirir la calidad de elector en México no son en forma alguna injustificados. En el pasado, sin embargo, tanto en nuestro país como en el mundo, existieron restricciones que hoy podrían considerarse excesivas o indebidas. Por ejemplo, las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, así como las Bases Orgánicas de 1843, requerían la acreditación de una renta económica mínima para poder adquirir la calidad de ciudadano mexicano; el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, así como las Bases Constitucionales de 1835, requerían para ser ciudadano el profesar o respetar la religión católica; fue hasta el año de 1953, cuando se le concedió a las mujeres el derecho de votar en todas las elecciones, en tanto que en 1969 se confirió la ciudadanía a los 18 años; mediante reforma constitucional de 1992, se derogó la restricción que impedía votar a los ministros de culto religioso.¹³⁵

¹³³ "El sufragio nunca es absolutamente universal, pues no hay ninguna legislación que acuerde el sufragio a todos, sin excepción; por amplio que sea el cuerpo electoral, nunca comprende íntegramente a la población: siempre hay exclusiones en razón de nacionalidad, edad, incapacidad, indignidad, estado y condición" (JUSTO LOPEZ, Mario, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, De Palma, 1999, p. 447).

¹³⁴ BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11ª Ed., México, Porrúa, 1997, p. 513.

¹³⁵ Sobre esta restricción es interesante el comentario del maestro Tena Ramírez, en el sentido de que "La discriminación en la función electoral debe tener por base exclusivamente el punto de vista de la aptitud cívica. De allí que carezca de justificación democrática, así la pueda tener histórica, la privación del voto a los ministros de cultos que consignan el artículo 130 y sus correlativos; en cambio, no es antidemocrático reducir la representación o voto pasivo de los mismos, como lo hace la nuestra entre otras muchas Constituciones" (TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 29ª Ed., México, Porrúa, 1995, p. 95).

Las características de voto libre y secreto se encuentran íntimamente relacionadas. La violación a la secrecía del voto vicia la libertad del mismo, de tal forma que lo convierte en un voto que puede no reflejar la voluntad verdadera del elector. Sin embargo, la libertad del voto es más amplia, pues no sólo se limita a que el voto sea secreto sino, además, libre de cualquier tipo de presión por cualquier persona, para lo cual se encuentran previstas en la legislación electoral una serie de medidas tendentes a garantizar la libertad en la emisión del sufragio, como pueden ser las facultades con las que cuentan los funcionarios de casilla en el día de la jornada electoral para mantener al elector libre de cualquier presión, así como la sanción de nulidad de la votación recibida en casilla, prevista en el artículo 75, inciso i), de la LGSMIME, aplicable cuando haya habido presión hacia los votantes o los miembros de la respectiva mesa directiva de casilla.

El voto es libre “cuando no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna”,¹³⁶ en tanto que es secreto “porque la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector, es decir, porque se tiene el derecho de votar sin ser observado desde que se marca la boleta hasta que se deposite en la urna”.¹³⁷

El voto será *directo* cuando la votación emitida por los ciudadanos sirve para designar directamente a las autoridades públicas representativas. En cambio, será *indirecto* el voto popular cuando a través de éste se designe o legitime a un órgano intermedio, para que sea éste el que finalmente haga la designación de la autoridad pública. En el siglo XIX, para la elección de legisladores y del Presidente de la República, en México hubo un esquema de voto indirecto, semejante al que *actualmente rige en los Estados Unidos de América*.

¹³⁶ ARNALDO ALCUBILLA, “Sufragio”, ob. cit. en nota 72, p. 1209.

¹³⁷ DOSAMANTES TERAN, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2000, p. 349.

Finalmente, el sufragio es personal porque el elector no lo puede ejercer por medio de representante, mandatario o apoderado, y es intransferible porque el elector no puede ceder a otro su derecho a votar.

Requisitos para ser elector

Para ser elector en México, el principal requisito, pero no el único, es ser ciudadano, de la misma manera que para ser ciudadano se requiere ser nacional mexicano. “La capacidad electoral es generalmente coextensiva con la ciudadanía, sin embargo existen prohibiciones para que un ciudadano ejerza el derecho de voto, por lo que se puede decir que generalmente el subconjunto de los electores es parte del conjunto de los ciudadanos, que a su vez, bajo ciertos criterios, es parte del conjunto de los nacionales de un Estado”.¹³⁸

La nacionalidad mexicana se puede obtener por nacimiento o por naturalización. Serán mexicanos por nacimiento los que nazcan en el territorio nacional, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, así como los que nazcan en el extranjero, hijos de padre o madre mexicanos por nacimiento o por naturalización. Son mexicanos por naturalización los que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la respectiva carta de naturalización, así como los que contraigan matrimonio con varón o mujer de nacionalidad mexicana y cumplan con los demás requisitos legales. Cabe también apuntar que, desde la reforma constitucional de 1996, ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, en tanto que la nacionalidad por naturalización sí puede perderse por las siguientes causas: adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y por residir cinco años continuos en el extranjero (Arts. 30 y 37 constitucionales).

¹³⁸ BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Elector”, en *Diccionario Electoral*, 2ª ed., San José, Costa Rica, CAPEL-IIDH, tomo I, p.473.

Ahora bien, los nacionales mexicanos, varones o mujeres, serán, además, ciudadanos del país, cuando hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir (Art. 34 constitucional).

Entre las prerrogativas y obligaciones que corresponden a los ciudadanos mexicanos se encuentran la de “Votar en las elecciones populares”, conforme con lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, constitucionales,¹³⁹ cuya naturaleza y alcance se analizan en el siguiente inciso.

La ciudadanía puede perderse, o bien, pueden suspenderse los derechos y prerrogativas derivados de ella, en los supuestos previstos constitucionalmente,¹⁴⁰ en cuyo caso el involucrado no estaría en aptitud de votar en las elecciones populares.

¹³⁹ De acuerdo con el propio artículo 35 constitucional, las otras prerrogativas de los ciudadanos son: i) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; ii) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; iii) Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de las instituciones, y iv) Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición. Por su parte, el artículo 36 constitucional también establece las siguientes obligaciones de los ciudadanos: i) Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestado la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos; ii) Alistarse en la guardia nacional; iii) Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, y iv) Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

¹⁴⁰ Conforme con el artículo 37 constitucional, la ciudadanía se pierde: i) Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; ii) Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal; iii) Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal; iv) Por admitir de un gobierno extranjero, títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente; v) Por ayudar, en contra de la nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y vi) En los demás casos que fijen las leyes. Por su parte, de acuerdo con el artículo 38 constitucional, los derechos y prerrogativas del ciudadano pueden ser suspendidos por los siguientes motivos: i) Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones correspondientes a los ciudadanos mexicanos, entre las que se encuentra la de votar; ii) Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; iii) Durante la extinción de una pena corporal; iv) Por vagancia o ebriedad consuetudinaria; v) Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y vi) Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Específicamente, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 36, fracción I, constitucional, en relación con el segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales de 4 de abril de 1990, y 6º, 139 y 140 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para ser elector en México deben cumplirse los siguientes requisitos:

i) Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos políticos. Esto es, ser de nacionalidad mexicana; no haber perdido, en su caso, la nacionalidad por naturalización; ser mayor de dieciocho años; tener un modo honesto de vivir; no haber perdido la ciudadanía, ni encontrarse suspendido en el ejercicio de los derechos o prerrogativas ciudadanos.

ii) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la correspondiente credencial para votar con fotografía.

Como dato interesante en relación con la calidad de elector, cabe mencionar el hecho de que en diversos países del mundo los procedimientos de registro e identificación de electores están asociados o son los mismos procedimientos con los que se acredita nacionalidad o ciudadanía, y están a cargo de los respectivos registros civiles (algunos de ellos dependientes también de la autoridad electoral, como es el caso de Costa Rica, donde el registro civil forma parte de las atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones) o a cargo de oficinas dependientes de los ministerios o secretarías del interior. De tal manera que, por ejemplo, es frecuente que con la identificación de ciudadanía, también se acredite la nacionalidad y el carácter de elector de su portador. En México, el registro y la identificación de elector no constituye prueba plena para acreditar nacionalidad o ciudadanía. En caso de litigio, los diversos presupuestos que fundan la nacionalidad y la ciudadanía, como, por ejemplo, el lugar de nacimiento, la nacionalidad de los padres, la capacidad mental, la edad o el domicilio de un individuo, deberán acreditarse con las pruebas, adicionales a la credencial para votar con fotografía, que en cada caso sean las idóneas.

Derecho a ser votado o sufragio pasivo

El derecho a ser votado está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como una prerrogativa de la cual gozan todos los ciudadanos mexicanos, según lo dispone la fracción II del artículo 35. No obstante lo anterior, esta disposición debe entenderse en el sentido de que para ser acreedor de este derecho, no basta con ser ciudadano, ya que también deben cumplirse los requisitos de elegibilidad previstos en la ley, no debe actualizarse ninguna causa de inelegibilidad, y deben cumplirse con los requisitos correspondientes al registro de candidaturas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establecen los requisitos de elegibilidad que deben cumplir quienes aspiren a ocupar un cargo de elección popular en el ámbito federal, como serían los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados y senadores al Congreso de la Unión. Por su parte, en la constituciones políticas de cada entidad federativa y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, así como en sus respectivas leyes electorales, se establecen los requisitos que deberán cumplir quienes aspiren a un cargo de elección popular en el ámbito local, los cuales son el de gobernador, diputado local o miembro de ayuntamiento, al igual que jefe de gobierno, diputado a la Asamblea Legislativa o jefe delegacional, tratándose del Distrito Federal.

Ahora bien, los diversos requisitos y condiciones necesarios para tener la calidad de elegible, cabe dividirlos en dos grupos: los requisitos de elegibilidad *stricto sensu*, y las causas de inelegibilidad. Los primeros se expresan en términos positivos y generalmente se refieren a la edad, la capacidad o la oriundez, vecindad o residencia que el candidato debe reunir. Los segundos se expresan en términos negativos y generalmente se refieren a los cargos, vínculos o antecedentes que no deberá poseer quien aspire a un puesto eleccionario.

Además, estas causas de inelegibilidad pueden, a su vez, dividirse en absolutas, cuando se trate de impedimentos permanentes que no pueden variar por la voluntad del aspirante a candidato, e inelegibilidades relativas, que son impedimentos que el candidato puede salvar generalmente renunciando a la posición de influencia que ocupa.

Los requisitos de elegibilidad se orientan a asegurar capacidad y arraigo del candidato. En México, para todos los cargos de elección popular se exige el requisito de ser nacional y ciudadano mexicano, ya que sólo teniendo estas calidades se tiene el derecho a participar en asuntos políticos y a ser votado, exigiéndose además en diversos casos que la nacionalidad mexicana se tenga por nacimiento (por ejemplo, para ser presidente de la República, diputado federal o senador). Nacionalidad y ciudadanía vinculan cultural y políticamente al candidato con el pueblo de México. Además, para asegurar que el candidato esté vinculado específicamente con determinado conjunto de electores, a aquél se le exige como requisito de elegibilidad el haber nacido en determinado municipio, distrito o entidad federativa, o bien, se le pide que cuando no sea oriundo del lugar, tenga determinada antigüedad como vecino o residente del mismo. Por cuanto hace a los requisitos orientados a asegurar la capacidad para desempeñar el cargo, éstos generalmente se concentran en pedir determinada edad, dependiendo de la madurez personal que cada cargo demanda, así como honorabilidad o instrucción suficiente.

Por cuanto hace a las causas de inelegibilidad, éstas se orientan a evitar que compitan como candidatos personas que tienen a su disposición medios públicos que pueden ser usados para ejercer influencia indebida sobre los electores, o como ventaja no equitativa en relación con los medios al alcance de los demás candidatos. Ocupar un cargo público de alta jerarquía, una posición militar o policiaca en la demarcación en donde la elección se realizará, o ser ministro de un culto, serían ejemplos de causas de inelegibilidad relativa, ya que las mismas se resuelven si el aspirante a candidato renuncia al cargo que ocupa, debiéndose dar

la separación del cargo con la anticipación que la ley señale. En cambio, atendiendo a la experiencia histórica de nuestro país, la Constitución federal y las leyes consideran como causa de inelegibilidad absoluta, para aspirar a un cargo de elección popular, el haberlo ocupado previamente, esto es, el derecho mexicano consigna el principio de la no reelección, aunque con las modalidades que más adelante se analizan.¹⁴¹

Las causas de inelegibilidad previstas en el derecho electoral mexicano deben interpretarse restrictivamente, sin que por analogía, mayoría de razón o cualquier otro argumento puedan hacerse extensivas a casos no expresamente previstos. “Cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos restringe a los ciudadanos su derecho a ocupar determinados cargos de elección popular, por desempeñar algunos otros que precise la norma atinente, dada su naturaleza restrictiva, no puede aplicarse a algún supuesto que guarde alguna similitud, sino que su aplicación sólo debe constreñirse, de manera estricta, a las hipótesis que previene”.¹⁴²

A continuación se exponen los requisitos de elegibilidad y las causas de inelegibilidad que el derecho electoral mexicano dispone en relación con los cargos de Presidente de la República, diputado federal y senador.

Requisitos de elegibilidad

¹⁴¹ “Un cierto número de personas que gozan de todos sus derechos son, sin embargo, declarados inelegibles en razón de las funciones o cargos que ocupan. Algunas funciones públicas pueden, en efecto, otorgar a sus titulares una influencia sobre el electorado que falsearía la votación. Por otro lado, una dependencia jerárquica sobre el electo podría poner en peligro el libre ejercicio de su mandato. Es conveniente manifestar que en este tema poco importa que dichos fenómenos se den realmente en los hechos: la mera posibilidad de que así suceda, justifica cualquier medida preventiva, incluso cuando ésta tiende a restringir, de forma limitada en el espacio o en el tiempo, la libertad de ciertos individuos” (DENQUIN, Jean-Marie, *Le droit politiques*, Paris, editions Mont Chrestien, E.J.A., 1996, p 149).

¹⁴² tesis S3EL 013/2000, bajo el rubro “Inelegibilidad. El integrar un comisariado ejidal no es causa de”, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento No. 4, 2001, p. 41.

Los requisitos de elegibilidad para ser candidato a los cargos de Presidente de la República y legislador federal, ya sea diputado o senador, serían los siguientes:

Para ser Presidente de la República se requiere tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección; ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años; haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, en la inteligencia de que haberse ausentado del país hasta por treinta días no interrumpe la residencia (Art. 82 constitucional). Esto es, actualmente puede llegar a ser presidente un mexicano por nacimiento, cuyos padres sean, uno extranjero y el otro mexicano, este último por nacimiento o, incluso, por naturalización; hasta el año de 1994 se exigía, para ser Presidente de la República, ser mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos también por nacimiento.

Para ser diputado federal se requiere tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; ser originario o vecino con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección, de la entidad federativa o circunscripción plurinominal respectiva, según se vaya a ser candidato de mayoría relativa o de representación proporcional. Los candidatos a senador deben cumplir con los mismos requisitos de elegibilidad que se exigen para ser diputado federal, con excepción de la edad, ya que para aspirar al cargo de senador se requiere tener veinticinco años el día de la elección (Arts. 55 y 58 constitucionales). En 1972, la edad para ser senador se varió de 35 a 30 años (y para ser diputado se redujo de 25 a la actual de 21 años), y en 1999 se reformó nuevamente la de senador para establecer la actual edad de 25 años.

Causas de inelegibilidad relativas

A continuación se listan las causas de inelegibilidad que en el derecho electoral mexicano se establecen respecto de los diversos cargos eleccionarios federales, indicando en cada caso la anticipación con la que los aspirantes a candidatos deben renunciar al cargo motivo de la inelegibilidad.

Presidente de la República: No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, ni ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni gobernador de algún Estado, salvo que en cada caso se separe, cuando menos, seis meses antes del día de la elección. Asimismo, no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto (Art. 82 constitucional).

Para ser candidato a diputado federal o senador: No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvo que se separe, cuando menos, dos años previos al día de la elección; no ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en el Consejo General, o los consejos locales o distritales, ni secretario ejecutivo o director ejecutivo, del Instituto Federal Electoral, salvo que en cada caso se separe, cuando menos, un año antes del día en que inicia el proceso electoral de que se trate; no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni secretario de gobierno, magistrado, juez federal o local, dentro de la jurisdicción a la cual pertenezca la entidad en la que se vaya a realizar la elección, salvo que se separe, cuando menos, noventa días previos al de la elección; no ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe, cuando menos, tres meses previos al día de la elección. Por otra parte, también es causa de inelegibilidad

pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral (Arts. 55 y 58 constitucionales, así como 7° del COFIPE).

El COFIPE, en su artículo 8°, adicionalmente dispone que "a ninguna persona podrá registrársele como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los Estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo". Además, "los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales."

Causas de inelegibilidad absolutas

En el derecho electoral mexicano, la causa de inelegibilidad absoluta más importante es haber ocupado previamente el mismo cargo. La no reelección es una institución jurídica fundamental en México, que sin embargo no se aplica con la misma extensión a todos los cargos públicos:¹⁴³

El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto. Inclusive si al comenzar un nuevo periodo constitucional no se presentara el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo Federal, con la calidad de presidente interino, la persona que designe el Congreso de la Unión y, en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente (Arts. 83 a 85 constitucionales).

No podrá reelegirse como diputado federal quien, con el carácter de propietario, hubiere ejercido tal cargo en el periodo legislativo inmediato anterior, ni el que hubiere sido electo como suplente en el caso de que hubiera estado en ejercicio. Lo mismo se observará respecto de los senadores y los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esto es, los citados diputados y los senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente, aunque sí podrán serlo posteriormente. Aquel que fue diputado sí podrá ser candidato a senador o a cualquier otro cargo en el periodo inmediato siguiente, lo mismo que el que fue senador podrá postularse para diputado (Arts. 59 y 122, apartado C, base primera, fracción II, constitucionales).

Tampoco puede ser candidato a legislador federal quien sea gobernador del Estado en cuya jurisdicción se encuentre la entidad en la cual se habrán de realizar las elecciones, aun cuando se separe definitivamente de su puesto, si la elección se realizara dentro del periodo de su encargo.

Requisitos para el registro de candidaturas

En el ámbito federal, el registro de candidaturas sólo puede ser solicitado por los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 175, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que expresamente establece que corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de los candidatos a cargos de elección popular. Se ha debatido si esta exigencia de la ley restringe indebidamente o no el derecho de los ciudadanos de acceder a los cargos públicos, al requerirse necesariamente que la candidatura sea presentada exclusivamente por los partidos políticos, descartando así cualquiera otra forma de postulación.

Al respecto, Duverger opina que

¹⁴³ Ver CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5ª ed., México, Porrúa-Instituto de

El hecho de la elección, como la doctrina de la representación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre el elector y el elegido, la nación y el Parlamento: se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido: los electores no hacen más que ratificar esta elección. Esto es visible en los regímenes de partido único, en los que un solo candidato es propuesto a la aprobación popular. No por ser más disimulado, es menos real en los regímenes pluralistas: el elector puede escoger entre varios candidatos, pero cada uno de éstos es designado por un partido. Si se quiere mantener la teoría de la representación jurídica, hay que admitir que el elegido recibe un doble mandato: del partido y de sus electores. La importancia de cada uno varía, según el país y los partidos; en conjunto, el mandato de partido tiende a llevar ventaja sobre el mandato electoral.¹⁴⁴

En contra del llamado monopolio de los partidos políticos para presentar candidaturas, se pronuncia Manuel Aragón, en los siguientes términos:

Ello supone, sin duda alguna, el establecimiento de una muy fuerte limitación del derecho de sufragio activo para los ciudadanos de esos países. Es probable que la finalidad que anima esa limitación sea la de organizar mejor el proceso electoral y la propia representación, reforzando al mismo tiempo a los partidos por considerarlos instrumentos fundamentales de la democracia representativa. Pero ni los partidos deben ser los 'únicos' instrumentos de participación política de los ciudadanos ... ni se debe reducir por entero el ámbito de la política al terreno de los partidos. Cuando así se hace las consecuencias pueden ser graves: anquilosamiento y burocratización excesiva de los partidos, distanciamiento entre éstos y la sociedad, entre el pueblo y las instituciones democráticas, y, por supuesto, clara desvirtuación del derecho de sufragio pasivo, que deja de ser un derecho de todos los ciudadanos para pasar a ser más bien un derecho de un sector muy reducido de éstos (lo que no queda desvirtuado porque se intente garantizar la democracia interna de los partidos para la elaboración de candidaturas o la posibilidad de que las corrientes internas del partido puedan tener candidaturas propias, o la posibilidad de que en las candidaturas de partido vayan candidatos independientes).¹⁴⁵

Aunque frente a las anteriores opiniones, no hay que dejar de considerar los siguientes razonamientos de Francisco Fernández Segado y del propio Duverger:

Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996, pp. 519-530.

¹⁴⁴ DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 15ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 378.

Francisco Fernández Segado advierte:

Es verdad que el fortalecimiento legal de las candidaturas extrapartidistas puede conllevar un debilitamiento de los partidos políticos y ello puede resultar disfuncional en sociedades que a veces carecen de formas estables de intermediación entre la propia sociedad y los órganos de decisión política. La personalización del proceso político mediante candidaturas independientes o su espontaneización a base de candidaturas de movimientos sociales, nutridas y asentadas en ocasiones de posturas nítidamente antipartidistas...acentúa el riesgo, desde luego, de incrementar aún más los problemas de gobernabilidad de estos países. Con todo, y aun estando conscientes de estos problemas, el libre ejercicio del derecho de sufragio pasivo no puede ser recortado de manera arbitraria, por lo cual estas posibles fallas no obstan para que sigamos manteniendo nuestra reflexión.¹⁴⁶

Duverger, por su parte, señala:

Oponer las candidaturas individuales a las candidaturas de los partidos es demasiado simplista; aparte de algunas candidaturas fantasmas que no tienen ninguna oportunidad de éxito, nadie se presenta jamás solo al sufragio de los electores. Detrás de un candidato hay siempre una organización al menos embrionaria, para apoyarlo en su campaña ... El problema de las candidaturas fuera de los partidos consiste en definir cómo estos diversos elementos pueden reunirse fuera del partido. La ausencia de monopolio de partido no significa que la libertad de candidatura esté al alcance de todo el mundo: sino, simplemente, que otras organizaciones, distintas a los partidos, pueden intervenir en la lucha electoral, considerando como 'organizaciones' a las grandes fortunas privadas ... No es seguro que estas organizaciones sean más abiertas que los partidos en la selección de los candidatos; no es seguro que la limitación del papel de los partidos y la supresión de su monopolio aumente la libertad de los electores y la posibilidad, para personalidades independientes, de afrontar el escrutinio.¹⁴⁷

Para García Roca, el verdadero problema no radica en el monopolio de los partidos políticos, sino en establecer reglas adecuadas para la selección interna de los candidatos:

¹⁴⁵ ARAGÓN REYES, ob. cit. en nota 4, p. 121.

¹⁴⁶ FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, "La candidatura electoral: plazos, calificación, recursos, proclamación", en NOHLEN *et al.* (comps), ob. cit. en nota 4, p. 383.

¹⁴⁷ DUVERGER, ob. cit. en nota 144, p. 385.

Pero el verdadero problema actual reside en la selección interna de los candidatos que integren las candidaturas presentadas por los propios partidos políticos. Pues, difícilmente, podrá configurarse democráticamente, tras la elección, la voluntad de los órganos del Estado, si estas asociaciones políticas, que concurren a la formación de la voluntad popular...no eligen de manera igualmente democrática los candidatos. La elección partidaria debería estar abierta a todos los militantes o asociados, efectuarse después del debido debate y, en su caso, contienda electoral interna con suficientes garantías, y no venir condicionada por minorías estables, jerárquica y férreamente organizadas. La selección de los candidatos por cooptación de los órganos ejecutivos u otros medios escasamente participativos puede viciar de manera aristocrática o elitista el origen del proceso de configuración democrática de la voluntad estatal ... A mi juicio, la disciplina de la materia, por su relevancia externa para la vida del Estado, no puede continuar dejándose totalmente en manos de la regulación estatutaria de cada partido. Puesto que la anomalías e irregularidades en la selección partidaria de los candidatos afectan directamente a la composición de los órganos del Estado y vician desde el inicio la formación de esa voluntad.¹⁴⁸

En relación con el referido debate y por lo que concierne a México, se ha cuestionado la constitucionalidad del monopolio de los partidos políticos para que sólo ellos puedan solicitar el registro de candidaturas, sin que exista la posibilidad legal en el ámbito federal de que un candidato independiente pueda solicitar su registro como tal. La posición que cada quien guarda en torno a este debate, básicamente depende de la interpretación que pretende otorgarse al texto del artículo 41, fracción I, constitucional, que dispone que “los partidos políticos tienen como fin... como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”, además del alcance del derecho de todo ciudadano a ser votado y del sistema de partidos que en el propio ordenamiento se establece. Significa esto que los partidos, constitucionalmente, ¿deben considerarse como la única vía de acceso de los ciudadanos al poder público (resultando presuntamente inconstitucional cualquier eventual disposición legal que pretenda establecer candidaturas independientes)?; ¿deben considerarse como un medio que facilita el acceso de los ciudadanos al poder, pero sin ser el único medio posible (resultando presuntamente inconstitucional la disposición legal que establece el citado monopolio de los partidos)?, o bien, ¿se trata de una

¹⁴⁸ GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos*, España, Arazandi, 1999, p. 149.

institución de base constitucional, pero de configuración legal,¹⁴⁹ por lo que es atribución del legislador ordinario establecer o regular las candidaturas independientes o el mencionado monopolio de los partidos (siendo constitucional cualquier opción que este último adopte, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada para la salvaguarda de otro valor o derecho de igual jerarquía)?

De las anteriores alternativas, el Tribunal Electoral federal, recientemente optó por considerar ¹⁵⁰ que el derecho de a ser votado debe ser configurado legalmente para hacerlo practicable en armonía con otros principios fines y valores constitucionales, de tal manera que, por ejemplo, no otorgue a unos candidatos ventajas indebidas sobre otros y no impida a los partidos políticos realizar sus funciones constitucionales, y en la citada sentencia se afirma lo siguiente:

“es competencia del legislador ordinario (ya sea federal o local), el regular a través de una ley las calidades, condiciones circunstancias y requisitos del derecho político electoral de los ciudadanos a ser votados, determinar si sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos a esos otros cargos de elección popular (distintos a los de representación proporcional) o si también se permiten candidaturas independientes, atendiendo a las peculiaridades del desarrollo político y cultural del correspondiente ámbito electoral y con el objeto de armonizar los diversos derechos fundamentales de igual jerarquía involucrados y salvaguardar los principios, fines y valores constitucionales, como la democracia representativa, el sistema plural de

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

¹⁴⁹ Si bien el alcance del derecho a ser votado se encuentra determinado *primaria* y básicamente por el constituyente, también lo está en forma complementaria por el legislador ordinario. No obstante lo anterior, debe tenerse presente que cuando el constituyente autoriza o encomienda al legislador ordinario el desarrollo complementario de una determinada institución electoral, no cabe entender que en virtud de tal encargo el legislador tenga atribuciones ilimitadas para incorporar en la ley cualquier norma o determinación. Lo anterior, ya que, según ha sostenido la Sala Superior del TEPJF, “El desarrollo de los encargos hechos al legislador en la Constitución, no se trata pues de una actividad *rígida*, pero tampoco es arbitraria y absoluta, porque de entenderla así, se llegaría al extremo de que no obstante ser la Constitución la ley suprema, reguladora del orden jurídico dentro del Estado, aquélla podría ser contrariada ostensiblemente por las legislaturas ordinarias que le deben obediencia, o bien, que con determinaciones *incluyentes* o *carentes de perfección* del conjunto de elementos de las instituciones constitucionales y de los valores, le redujeran o impidieran su real alcance y desarrollo, o lo desviarán de sus fines, o inclusive constituyeran un obstáculo de consideración para la simple aplicación de la norma constitucional por actitudes omisivas” (sentencia SUP-JRC-055/99 del TEPJF).

¹⁵⁰ Ver Sentencia SUP-JDC-037/2001, citada en nota 108.

partidos políticos y los principios de certeza y objetividad que deben regir la función electoral."

XV.- CONFIGURACIÓN DE OTROS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES FUNDAMENTALES RELACIONADOS CON EL VOTO

Además de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votados, existen otros derechos político-electorales fundamentales directamente relacionados con el voto. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el voto libre no es un derecho desconectado de otros derechos o libertades garantizados por el orden jurídico, ya que "(...) para apreciar si se ha respetado la libertad en la emisión del sufragio, no basta con examinar el hecho aislado referente a si, en el momento de votar, el acto fue producto de la manifestación de una (...) voluntad no coaccionada, sino que para considerar que el derecho al sufragio se ha ejercido con libertad es necesario establecer, si (...) han existido otra serie de libertades, sin cuya concurrencia no podría hablarse en propiedad de un sufragio libre, por ejemplo, la libertad de expresión, de asociación, de reunión, de libre desarrollo de la campaña electoral, etcétera".¹⁵¹

A continuación expongo las principales normas jurídicas que configuran los derechos de asociación, de reunión, de libre expresión y difusión de las ideas, de acceso a la información y de petición, en materia político electoral.

¹⁵¹ Sentencia dictada en el "caso Tabasco", expediente SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, p. 542. En el mismo sentido, "El derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, particularmente a través de las elecciones, (...) requiere, para que su ejercicio tenga sentido, que se disfrute de otros derechos internacionalmente protegidos. Entre ellos figuran los derechos a la libertad de opinión, expresión, y asociación y los derechos de reunión pública pacífica y la libertad respecto del temor y las intimidaciones (...)". CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU. ob. cit. en nota 58, p. 1.

Derecho de asociación

El derecho de asociación en materia político-electoral encuentra su principal fundamento en lo previsto en el artículo 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresamente establece, entre otros aspectos, que no se podrá coartar el derecho de asociarse pacíficamente (es decir, sin violencia alguna) con cualquier objeto lícito (esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres y las normas de orden público) pero “solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país”, es decir, sólo quienes tengan el carácter de ciudadanos mexicanos podrán asociarse con fines político-electorales. En forma coincidente, el artículo 35, fracción III, del propio texto constitucional establece, como prerrogativa de los ciudadanos, asociarse “individual y libremente” para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. En este mismo sentido y como parte del derecho de asociación, la última parte de la fracción I del artículo 41 constitucional, prevé que “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

Toda persona que pretenda asociarse con fines políticos, ya sea para crear una determinada organización política (partido político nacional o agrupación política nacional, de acuerdo con lo previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o bien partidos políticos y otras agrupaciones locales, conforme con lo dispuesto en las respectivas constituciones y ordenamientos electorales estatales) o al afiliarse a una existente, deberá hacerlo en forma individual, por lo que queda abolida la vieja práctica de afiliaciones colectivas en las que un ciudadano, por el hecho de formar parte de una determinada asociación, automáticamente quedaba afiliado a un determinado partido político. Íntimamente relacionado con esto, se encuentra el de que dicha aceptación se produzca en forma libre, es decir, que sea el resultado de la expresión de la

voluntad efectiva del ciudadano sin algún tipo de presión o coacción que lo obligue a manifestar una situación opuesta a la de su voluntad.

Es importante destacar que, a través del ejercicio del derecho de asociación —a diferencia, como se expondrá, del derecho de reunión—, se crea una entidad jurídica con personalidad y patrimonio propios, diversos e independientes de los de cada uno de sus componentes o asociados, con cierta continuidad y permanencia para el logro de los fines, la realización de las actividades y la defensa de los intereses coincidentes de sus miembros.¹⁵²

Como se desprende de lo dispuesto en los artículos 9º; 33, último párrafo; 35, fracción III; 41, fracción I, y 130, primeros dos párrafos del inciso e), constitucionales, además de las condiciones señaladas para el ejercicio del derecho de asociación —como el que dicho ejercicio sea en forma pacífica, que el objeto de toda asociación sea lícito y que, cuando la finalidad de la asociación sea tomar parte en los asuntos políticos del país, sólo podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos, por lo que los extranjeros quedan expresamente excluidos para tal efecto—,¹⁵³ en relación con cuestiones religiosas, el derecho de asociación en materia electoral presenta dos importantes limitaciones, la primera referente a la prohibición de que los ministros de algún culto religioso se asocien para participar en los asuntos políticos del país (véase también el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público) así como la relativa a la prohibición de que se constituya cualquier tipo de asociación o agrupación con fines políticos cuya denominación se relacione o vincule con alguna confesión de carácter religioso.

¹⁵² Ver OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, “Comentario al artículo 9º”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7ª ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, Tomo I, pp. 85-92; SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa, 2000, p.627.

¹⁵³ Esta limitación al derecho de asociación en materia política, Ignacio Burgoa la justifica señalando que este tipo de asociaciones tienden a integrar el gobierno nacional mediante personas, por lo que a fin de evitar un menoscabo a la soberanía nacional y a nuestra

Cabe señalar que para que una organización de ciudadanos pueda adquirir la categoría de partido político requiere cumplir con una serie de requisitos previstos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo cual le permitirá gozar de derechos y prerrogativas y lo comprometerá a cumplir con la obligaciones que corresponden a los partidos políticos.

El artículo 24 del citado código electoral establece que, para que una organización pueda ser registrada como partido político, deberá cumplir con los siguientes requisitos: i) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades, y ii) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien, tener 300 afiliados en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13 % del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Los documentos a que se refiere la anterior sección i) son los conocidos como documentos básicos de los partidos políticos, los cuales sirven como instrumentos para dar a conocer a la ciudadanía en general sus propuestas y los medios a través de los cuales consideran que es posible llevarlas a la práctica. Por su parte, el requisito señalado en la sección ii) permite acreditar que dichas organizaciones cuentan con la simpatía de una parte de la ciudadanía y que, por lo tanto, pueda cumplir de manera eficiente el papel encomendado por la Constitución federal a los partidos políticos.

Otra de las formas de asociación y participación política que prevé la legislación electoral en el ámbito federal, lo constituyen las denominadas agrupaciones políticas nacionales, las cuales son definidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a

independencia, deben ser electas y sostenidas estas personas por mexicanos (ver BURGOA,

la creación de una opinión pública mejor informada, sin que puedan utilizar las denominaciones de “partido” o “partido político” bajo circunstancia alguna. Este tipo de organizaciones, tienen obligaciones similares a las de los partidos políticos. Para obtener el registro como agrupación política nacional se deberá acreditar lo siguiente: a) Que los interesados cuentan con un mínimo de siete mil asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de que tienen delegaciones, cuando menos, en diez entidades federativas, y b) Que dispone de documentos básicos, así como una denominación distinta a la de cualquier otra organización o partido.

Derecho de reunión

El derecho de reunión en materia político-electoral también encuentra su fundamento en el artículo 9° de la Constitución federal, el cual establece que no se podrá coartar el derecho a reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, en el entendido de que igualmente sólo podrán hacerlo los ciudadanos mexicanos para tomar parte en los asuntos políticos del país, en tanto que ninguna reunión armada tendrá derecho a deliberar.

El derecho de reunión tutela la libertad de juntarse o congregarse con sus semejantes en un espacio común y, a diferencia del derecho de asociación, a través del ejercicio de la libertad de reunión no se crea una entidad jurídica con personalidad distinta a la de los individuos que se reúnen o congregan, además de que una reunión, contrariamente al carácter relativamente permanente de la asociación, es transitoria, esto es, su existencia está condicionada al fin concreto y específico que la motivó, por lo que una vez logrado éste, tal acto deja de existir¹⁵⁴

En relación con el derecho de reunión opera el principio de que todo lo que es lícito hacer como individuo, es lícito hacerlo en reunión, y todo lo que es ilícito

Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, pp. 386 y 387).

¹⁵⁴ Ver OROZCO HENRÍQUEZ, ob. cit. en nota 152, pp. 85 y 93-97; SÁNCHEZ BRINGAS, ob. cit. en nota 152, p. 627.

hacer como individuo, es ilícito hacerlo en reunión. Prohibirle a las personas que realicen en reunión lo que sí pueden hacer individualmente, constituye una restricción que sólo será válida cuando esté expresamente consignada en la Constitución. En cambio, autorizar a las personas que realicen en reunión lo que les está vedado hacer como individuos, constituye una ampliación al derecho de reunión, que puede autorizarse en una norma de rango legal o inferior, o incluso mediante un acto administrativo de la autoridad, siempre y cuando se respeten los derechos constitucionales de terceros.¹⁵⁵

De acuerdo con los artículos 9º y 130 constitucionales, adicionalmente a las referidas condiciones para el ejercicio del derecho de reunión –como el que ésta se realice en forma pacífica, con un objeto lícito y que, cuando tenga como finalidad tomar parte en los asuntos políticos del país, sólo podrán participar en ella los ciudadanos mexicanos, además de que no tendrá derecho a deliberar reunión armada alguna-, el primero de los preceptos establece que no podrá ser disuelta, ni podrá declararse ilegal, una reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee, en tanto que el segundo de ellos establece como restricción que los ministros de culto religioso no podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios, en la inteligencia de que no podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

En cuanto a las disposiciones legales relacionadas con el derecho de reunión en materia electoral, cabe mencionar, por ejemplo, el artículo 184 del COFIPE, el cual prevé que los partidos políticos o candidatos que decidan dentro de la campaña

¹⁵⁵ Ver ARENAS BATIZ, Carlos Emilio, “El derecho de reunión frente a la libre y ordenada circulación de personas y vehículos en el D.F; su necesaria y posible armonización”, ponencia presentada en el *Primer Foro sobre el uso de las vías y espacios públicos en el Distrito Federal*, México, Asamblea de Representantes del Distrito Federal I Legislatura, octubre de 1996.

electoral realizar marchas o reuniones que impliquen una interrupción temporal de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario a fin de que ésta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión.

El artículo 182 del COFIPE considera como actos de campaña a las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. Por su parte, el artículo 183 del citado código establece, en relación con las reuniones públicas realizadas por partidos y candidatos, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 9° de la Constitución federal y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y la preservación del orden público dicte la autoridad administrativa competente; asimismo, que cuando las autoridades concedan gratuitamente a los partidos políticos o candidatos el uso de locales cerrados de propiedad pública para efectos de una reunión política, deberán sujetarse a lo siguiente: i) Las autoridades federales, estatales y municipales deberán dar un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos que participen en la elección, y ii) Los partidos políticos deberán solicitar el uso de los locales con suficiente antelación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de ciudadanos que se estima habrán de concurrir, las horas necesarias para la preparación y realización del evento, los requerimientos en materia de iluminación y sonido, y el nombre del ciudadano autorizado por el partido político o el candidato en cuestión que se responsabilice del buen uso del local y sus instalaciones.

Derecho a la libre expresión y difusión de las ideas

Entre los diversos derechos que en conjunto integran al derecho genérico de libre expresión y difusión de las ideas en materia político-electoral, cabe mencionar los siguientes:

- Derecho a la libre expresión de la ideas mediante discursos en espacios públicos abiertos;
- Derecho a la libre expresión de las ideas a través de los medios masivos de comunicación;
- Derecho a la libre expresión de las ideas a través de materiales impresos distribuibles, y
- Derecho a la libre expresión de las ideas a través de materiales impresos fijos.

Los derechos a la libre expresión de la ideas mediante discursos en espacios públicos abiertos, y a la libre expresión de las ideas a través de los medios masivos de comunicación, tienen su base constitucional en la denominada “libertad de expresión” consignada en el artículo 6° de la Constitución federal, el cual prevé que la manifestación de las ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa alguna, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Con motivo de este derecho subjetivo público fundamental “ningún juez o ninguna autoridad administrativa, de cualquier orden que sea, puede inquirir sobre la expresión de las ideas del gobernado y, por ende, éste no puede ser sometido a ninguna investigación y para imponerle la sanción correspondiente, salvo los casos constitucionales de excepción”.¹⁵⁶

De acuerdo con el propio texto constitucional, los límites de este derecho serían las siguientes: i) Que no se ataque a la moral; ii) Que no se ataquen los derechos

¹⁵⁶ BURGOA, ob. cit. en nota 153, p. 350

de terceros; iii) Que no se incurra en la comisión de algún delito, y iv) Que no se perturbe el orden público. Sin embargo, estos derechos se encuentran sometidos a una regulación específica por parte del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre todo en lo relativo a su ejercicio durante el proceso electoral.

Atendiendo a los párrafos 3 y 4 del artículo 182 del citado código, el ejercicio del derecho a expresar las ideas en discursos públicos y en los medios masivos de comunicación, son formas de propaganda electoral, ya que tal precepto incluye en éstas las “expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas”. De acuerdo con este artículo, los elementos de propaganda electoral “deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado”. Ahora bien, respecto de las manifestaciones que se realicen mediante discursos públicos o a través de medios de comunicación, el código en comento, en el artículo 186, establece que i) la propaganda que se realice a través de radio y televisión se deberá sujetar a lo dispuesto en el artículo 6º constitucional; ii) los partidos políticos, coaliciones y los candidatos que realicen propaganda electoral a través de la radio y la televisión deberán evitar en ella cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros; y iii) los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación y la cual consideren que ha deformado los hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

Estas disposiciones específicas respecto de las manifestaciones realizadas en radio y televisión, también son aplicables a las hechas mediante discursos públicos, ya que el artículo 187 del propio código dispone que la propaganda de

los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos que se realice en la vía pública a través de grabaciones y, en general, "por cualquier otro medio", se sujetarán a lo dispuesto respecto de las manifestaciones hechas en radio y televisión, así como a las disposiciones administrativas expedidas en materia de prevención de la contaminación por ruido.

Respecto de los derechos a la libre expresión de las ideas a través de materiales impresos distribuibles, y a la libre expresión de las ideas a través de materiales impresos fijos, éstos tienen su fundamento constitucional en la denominada "libertad de imprenta", la cual se encuentra consignada en el artículo 7º constitucional como la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, sin que ninguna ley ni autoridad pueda establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.¹⁵⁷

En el artículo 185 del COFIPE, por su parte, se establece que la propaganda impresa que utilicen los candidatos durante la campaña electoral deberá contener una identificación precisa del partido político o coalición que ha registrado al candidato, teniendo como único límite, en los términos del artículo 7º constitucional, el respeto a la vida privada de los candidatos, autoridades y terceros, así como a las instituciones y los valores democráticos. Por su parte, el artículo 188 prohíbe la fijación y distribución de propaganda electoral de cualquier tipo en el interior de oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos. Finalmente, el artículo 189 establece las siguientes reglas sobre la fijación de propaganda electoral: i) podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, bastidores y mamparas siempre que no se dañe el equipamiento, se impida la visibilidad de conductores de vehículos o se impida la circulación de peatones; ii) podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad

¹⁵⁷ Ver OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, "La protección judicial de las libertades políticas", en *Obra Jurídica Mexicana*, tomo IV, México, Procuraduría General de la República, 1987, pp. 3465-3492; *idem*, "Comentario al artículo 7º", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 7ª ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1995, Tomo I, pp. 70-78.

privada, siempre que medie permiso escrito del propietario; iii) podrá colgarse o fijarse en los lugares de uso común¹⁵⁸ que determinen las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto Federal Electoral, previo acuerdo con las autoridades correspondientes; iv) no podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico; y v) no podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en el exterior de edificios públicos.

Por cuanto hace al alcance del citado artículo 189 del COFIPE, el Tribunal Electoral federal ha establecido el criterio de que este precepto “debe interpretarse en el sentido, no de que otorga a los partidos políticos y candidatos el derecho a utilizar determinadas propiedades para colocar en ellas propaganda electoral, sino que establece cómo o con qué condiciones tal propaganda electoral podrá ser colocada en aquellas propiedades respecto de las cuales previamente se cuente con la autorización para usarlas, otorgada por quien tenga la capacidad jurídica para hacerlo”.¹⁵⁹

Derecho a la información

El derecho a la información en materia político-electoral encuentra su fundamento en la parte final del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se encuentra regulado a través de otros preceptos constitucionales y diversas disposiciones legales, los cuales abarcan varios aspectos de dicha materia, como son la actuación de las autoridades electorales, las distintas ofertas políticas, la preparación de la jornada electoral, el desarrollo de la jornada electoral, los resultados electorales, etc.

¹⁵⁸ Por lugares de uso común se entiende, según el propio artículo 189, párrafo 2, los que son propiedad de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados para la colocación y fijación de la propaganda electoral. Estos lugares serán repartidos por sorteo entre los partidos contendientes y mediante el procedimiento que fije el respectivo consejo del Instituto Federal Electoral.

¹⁵⁹ Tesis relevante de la Sala Regional Monterrey del TEPJF, I13EL 010/2000, bajo el rubro “Propaganda electoral. Interpretación del artículo 189 del Código Federal de Instituciones y

tiene como propósito informar a la ciudadanía sobre las distintas opciones políticas.

La fiscalización que se hace a los gastos realizados por los partidos en relación con el financiamiento público que reciben, termina con un acuerdo del Consejo General del IFE que debe ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, al igual que la eventual resolución del Tribunal Electoral si aquél fuese impugnado, con lo cual se garantiza a la ciudadanía información sobre el origen y el destino de los recursos utilizados por los partidos políticos.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral tiene como una de sus funciones difundir el ejercicio del derecho del voto, así como la cultura democrática entre la población, realizando dentro de este contexto una campaña intensa de difusión con el propósito de que los ciudadanos acudan a obtener su credencial para votar con fotografía.

Otras de las reglamentaciones establecidas para garantizar el derecho a la información del ciudadano, son las relativas a las publicaciones que se hacen en la etapa preparatoria de la elección de las listas nominales, lugares de ubicación de las casillas, así como el nombre de quienes las integrarán, lo cual permite al ciudadano saber si se encuentra en posibilidad de votar, así como el lugar en que deberá hacerlo y las personas que se encargarán de recibir y contar los votos.

Pero, además, el ciudadano puede ejercer su derecho a estar informado del desarrollo de la jornada electoral de una forma más directa, participando ya sea como observador electoral o como representante de partido político ante las mesas directivas, lo que le permitirá estar en contacto directo y verificar el correcto desarrollo de las diversas etapas de la jornada electoral.

De igual forma, los ciudadanos tienen derecho a que los candidatos a la presidencia de la República celebren debates, los cuales serán organizados y

difundidos por el IFE, con los cuales se propicia que la ciudadanía esté más informada sobre las propuestas políticas de los candidatos, así como acerca de la personalidad de los mismos, permitiendo que la ciudadanía esté en mejor aptitud de tomar su decisión respecto a cuál candidato favorecerá con su voto.

Los electores también pueden obtener información político electoral pertinente a través de encuestas y sondeos. La persona física o moral que lleve a cabo u ordene la publicación de estos instrumentos de medición de la opinión pública, tienen ciertas restricciones: a) Si la encuesta o sondeo habrá de publicarse, se debe entregar una copia del estudio al Secretario Ejecutivo del IFE; b) En ningún caso se podrán publicar o difundir los resultados de dichas encuestas o sondeos durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre de las casillas que se encuentre en las zonas de uso horario más occidentales. El incumplimiento de esta disposición puede acarrear sanciones de tipo penal, contenidas en el artículo 403 del Código Penal Federal, y c) Si se trata de encuestas por muestreo, deben respetarse los criterios generales y científicos que haya aprobado previamente el Consejo General del IFE.¹⁶⁰

El derecho de los ciudadanos a estar informados sobre los resultados de las elecciones, se salvaguarda a través de la obligación de las mesas directivas de casilla, consejos distritales y locales de fijar, en la afueras del local donde se realicen los conteos respectivos, las listas que contengan los resultados de cada elección; así como también la obligación para el Consejo General del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de dar publicidad a los resultados finales y declaraciones de validez de la elección y candidatos electos que estén facultados a emitir.

Derecho de petición

¹⁶⁰ Ver Acuerdo del Consejo General del IFE publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de enero de 2000.

El derecho de petición en materia político-electoral encuentra su fundamento en los artículos 8° y 35, fracción V, de la Constitución federal, reservándose el ejercicio de dicho derecho en tal materia a los ciudadanos mexicanos (razón por la cual están excluidos los extranjeros, en términos del artículo 33 constitucional), si bien puede entenderse que se hace extensiva a los partidos políticos y agrupaciones políticas. En términos del primer precepto, siempre que la petición sea formulada por escrito, de manera pacífica y respetuosa, la autoridad debe dar respuesta a través de un acuerdo escrito, el cual debe ser notificado al peticionario en breve término (en el entendido de que, dada la peculiaridad de la materia electoral, el profesionalismo que caracteriza a la autoridad y el principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, el "breve término" en que se debe notificar el acuerdo de respuesta, con frecuencia, debe ser menor a lo que ocurre en otras materias, si bien en algunos casos se encuentra involucrado el análisis de información copiosa y/o compleja).

XVI.- GARANTÍAS ELECTORALES ADMINISTRATIVAS

La función administrativa en materia electoral, provee las condiciones materiales que permiten la emisión del voto en condiciones de libertad e igualdad, y la celebración de las elecciones.

La función administrativa electoral se desarrolla a través de una serie de actividades de organización de las elecciones, que la ley denomina "proceso electoral"; al respecto, en el artículo 174 del COFIPE se define que "El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión".¹⁶¹

¹⁶¹ También, en el artículo citado 174 del COFIPE, se dispone que todo proceso electoral federal ordinario comprende las etapas siguientes: a). Preparación de la elección. En esta etapa se llevan a cabo todos los procedimientos administrativos electorales que tienen que ver con las operaciones

La función administrativa electoral, se integra por dos elementos básicos:

- a). Un elemento orgánico, constituido por la autoridad administrativa encargada de organizar los comicios, que en el ámbito federal lo es el Instituto Federal Electoral, y
- b). Un elemento funcional o dinámico, que se integra por los diversos procedimientos administrativo-electorales a través de los cuales se desarrolla la función administrativa.

Ahora bien, la gran garantía electoral en materia administrativa, es la de asegurar que la función administrativa se desarrolle precisamente en la forma prevista en la ley, y que el resultado final sean condiciones materiales en las que los derechos fundamentales político-electorales, puedan ser ejercidos con toda la extensión con la que se encuentran configurados en el derecho. Y para lograr esto, en el propio derecho electoral se prevén para la autoridad administrativa electoral (el IFE), así

técnico-instrumentales a cargo de la autoridad electoral y que hacen posible la emisión del sufragio, entre otros, el registro de candidatos, la designación de los integrantes y de los lugares de ubicación de las casillas electorales, la acreditación de observadores electorales, la elaboración y distribución de boletas y demás materiales electorales, así como el registro de representantes de los partidos políticos. Formalmente, inicia con la primera sesión que celebre el Consejo General del IFE durante la primera semana del mes de octubre del año previo al de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral. b). Jornada electoral. Durante la cual se lleva a cabo el procedimiento de recepción y escrutinio en casilla de la votación popular. En este sentido, inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla. c). Resultados y declaraciones de validez de las elecciones. En esta fase se actualizan los procedimientos relativos a los resultados -preliminares y definitivos-, el cómputo y la proclamación de candidatos electos. Inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del IFE o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral. Tratándose de la elección presidencial se identifica una etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, la cual inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto contra esta elección o cuando se tenga constancia de que ninguno se presentó y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente electo.

Lo anterior, sin dejar de mencionar el periodo que transcurre entre dos procesos electorales federales ordinarios, y dentro del cual también se realizan ciertas actividades electorales como las siguientes: el registro e identificación de electores, el registro de los partidos políticos, así como programas y actividades de educación cívica.

ejecutivo y a los partidos políticos.¹⁶³ Los órganos constitucionales autónomos “son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder”.¹⁶⁴

También los artículos 116, fracción IV, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), constitucionales establecen que las constituciones y leyes de los Estados, así como el Estatuto de Gobierno y las leyes del Distrito federal, garantizarán que las autoridades electorales locales “gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones”, con base en los cuales las diversas entidades federativas han constituido sus respectivos institutos, consejos o comisiones electorales autónomos, encargados de la organización de los comicios locales.

La llamada “ciudadanización” supone “apoyo o participación de personas o agrupaciones con las características descritas (neutrales, imparciales, frente a las estructuras del Estado y a los partidos políticos), en asuntos de autoridad, de orden público o de interés general”.¹⁶⁵ Los órganos de dirección del IFE, esto es, el Consejo General y los consejos locales y distritales, se han “ciudadanizado” en

¹⁶³ “Los organismos públicos autónomos son comunes en América Latina. Fueron creados con el fin de substraer de la política el proceso decisorio burocrático; o bien con el objeto de impedir que la oposición pudiera deshacer o bloquear los programas y las políticas públicas de gobiernos anteriores” (TAYLOR, Michelle M., “When are juridically autonomous agencies responsive to elected officials? A simulation based on the Costa Rica case”, *The Journal of Politics*, vol. 57, No. 4, noviembre de 1995, p. 1071). Por órganos constitucionalmente autónomos cabe entender a “aquellos que se diferencian de los demás órganos del Estado no sólo por una distinción de funciones, que son las funciones esenciales o fundamentales con relación a funciones accesorias, sino también por una diferencia de posición: son los únicos que individualizan al Estado en un determinado momento histórico. La característica esencial de estos órganos es la coparticipación en la soberanía. No existe ninguna dependencia jerárquica de estos órganos con relación a otros, aunque sean constitucionales” (RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 385 y 386).

¹⁶⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 244.

¹⁶⁵ FRANCO GONZÁLEZ SALAS, José Fernando, “Ciudadanización y justiciabilidad de las elecciones”, en MOCTEZUMA BARRAGAN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/ Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 151.

la medida en que todos sus integrantes con derecho a voto son ciudadanos cuyo criterio no está subordinado a la disciplina de partido político alguno.

La profesionalización de los órganos ejecutivos y técnicos del IFE, por su parte, está orientada a lograr certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad (principios constitucionales rectores del propio IFE), eficiencia y eficacia, en la realización de la actividad eminentemente técnica, y no política, de organizar las elecciones. Buscándose también el que los servidores del Instituto generen confianza en los ciudadanos y los actores políticos.

En el artículo 41, fracción III, de la Constitución, se dispone que el Instituto Federal Electoral será "profesional en su desempeño", y prevé que los órganos ejecutivos y técnicos serán proveídos con personal del Servicio Profesional Electoral. La normativa reglamentaria de este sistema de provisión de funcionarios electorales de carrera, es el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, en cuyo artículo 5° se define al servicio profesional electoral como "un sistema de carrera compuesto por los procesos de ingreso; formación y desarrollo profesional; evaluación; promoción ascenso e incentivos; y sanción(...)" Esto es, el ingreso, la permanencia y la promoción de los funcionarios electorales de los órganos ejecutivos y técnicos, son determinados por concursos, exámenes y evaluaciones de su desempeño, además de que dichos funcionarios son sujetos de responsabilidades según un catálogo de conductas que constituyen faltas administrativas. Por evaluación del desempeño se entiende "la evaluación del rendimiento de un individuo en el trabajo para llegar a una decisión institucional objetiva. Proceso para determinar, en la forma más objetiva, cómo ha cumplido el empleado las responsabilidades de su empleo."¹⁶⁶

Las funciones electorales que se desempeñen profesionalmente deben ser retribuidas, no así las que están obligados a realizar los ciudadanos que hubieren

¹⁶⁶ MÉNDEZ MARTÍNEZ, José Luis, y RAICH PORTMAN, Uri (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y en los organismos electorales*, México, Instituto Federal Electoral/ Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. 196.

sido designados como funcionarios de las mesas directivas de casilla, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 5º, cuarto párrafo, y 36, fracción V, constitucionales.

Por cuanto hace a las relaciones entre los órganos de dirección, que son “ciudadanizados”, frente a los ejecutivos y técnicos, que son “profesionalizados”, podría decirse que “..el ala directiva y colegiada del Consejo General vigila y supervisa permanentemente al ala operativa, en tanto ambas están sujetas en todo momento al escrutinio de los partidos políticos”.¹⁶⁷

Finalmente, en relación con la supervisión que llevan a cabo los partidos políticos de las tareas encomendadas a la autoridad electoral, cabe decir que los órganos de dirección y de vigilancia del IFE también incluyen como integrantes a representantes de los partidos políticos, además de que en el artículo 136, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, se establece que es un derecho de los partidos participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Ahora bien, como los partidos políticos no participan con su voto en la aprobación de los actos y determinaciones de las autoridades electorales, el mecanismo efectivo con el que cuentan para vigilar que las actividades de los organismos encargados de organizar las elecciones se realicen conforme con los principios constitucionales y legales que rigen la materia, son los medios de impugnación en materia electoral.

La vigilancia que llevan a cabo los partidos políticos es de tal trascendencia para el ordenamiento jurídico comicial que, por ejemplo, con fundamento en los artículos 102 y 113 del COFIPE, podrán, cuando consideren que algún consejero electoral local o distrital no reúne los requisitos para desempeñar el cargo, impugnar la correspondiente designación. En este mismo sentido, en el artículo décimo tercero transitorio del decreto de reformas electorales de 1996, se facultó a

los partidos políticos a presentar impugnaciones fundadas sobre el cumplimiento de requisitos y el desempeño de los funcionarios del Instituto Federal Electoral denominados vocales ejecutivos locales y distritales, las cuales conocería en el ámbito administrativo la comisión del servicio profesional electoral del Consejo General.

En relación con la estructura e integración del Instituto Federal Electoral, cabe decir de éste tiene una estructura conformada por órganos de dirección, ejecutivos-técnicos y de vigilancia; y su forma de organización es de índole desconcentrada, de tal manera que además de tener órganos centrales a nivel nacional, tiene también órganos delegacionales en cada una de las 32 entidades federativas, y órganos subdelegacionales en cada uno de los 300 distritos electorales del país. Además, el día de la jornada electoral, cuenta también con las mesas directivas de las decenas de miles de casillas que, integradas por ciudadanos, se instalan en todas las secciones electorales para recibir la votación. En razón de que la organización de las elecciones es una función estatal permanente, la mayoría de sus órganos estructurales tienen actividades también permanentes, y sólo algunos órganos, por excepción, son transitorios (es decir, algunos de ellos sólo se integran durante el proceso electoral o, incluso, la jornada electoral).

Los órganos colegiados que integran la estructura del IFE, son los siguientes:

- **Órganos de dirección:** El Consejo General, máximo órgano de dirección de nivel nacional o central; los consejos locales, que son 32, ya que hay uno en cada una de las entidades federativas; los consejos distritales, que son 300, pues hay uno en cada distrito electoral federal del país. Cabe mencionar que el Consejo General es de carácter permanente, mientras que los consejos locales y distritales son temporales, ya que se instalan y funcionan únicamente durante el año del proceso electoral federal.

¹⁶⁷ PESCHARD, Jacqueline, "El futuro de las instituciones electorales en México", en *Revista*

- **Órganos ejecutivos y técnicos:** La Junta General Ejecutiva, a nivel nacional; las juntas locales ejecutivas, que son 32, porque hay una en cada entidad federativa; las juntas distritales ejecutivas, que son 300, en correspondencia con los distritos electorales federales.¹⁶⁸ Además, hay órganos técnicos, como, por ejemplo, los denominados centros de cómputo mencionados en el artículo 193, párrafo 1, inciso b), del COFIPE.
- **Órganos de vigilancia:** La Comisión Nacional de Vigilancia; las comisiones locales de vigilancia, que son 32, una por entidad federativa, y las comisiones distritales de vigilancia, que son 300 y hay una en cada distrito electoral federal.
- También podrían mencionarse como órganos colegiados a las mesas directivas de casilla que, como ya se dijo, se integran por ciudadanos y, por cada 750 electores o fracción, se instala una casilla en cada sección electoral, para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma el día de la jornada electoral.

Además, en los artículos 72, 98 y 108 del COFIPE, se mencionan como órganos unipersonales del IFE, a los siguientes: La Presidencia del Consejo General y la Secretaría Ejecutiva del Instituto, que tienen el carácter de órganos centrales; el vocal ejecutivo de las respectivas juntas locales ejecutivas, que tienen el carácter de órganos delegacionales, así como el vocal ejecutivo de las correspondientes juntas distritales ejecutivas, que también son órganos distritales.

Diálogo y Debate de Cultura Política, año 3, núm. 11, enero-marzo del 2000, p. 72.

¹⁶⁸ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que las direcciones generales ejecutivas, actuando por sí mismas, tienen el carácter de autoridad central, tal como se aprecia en la tesis relevante S3EL 022/99, bajo el rubro "DIRECCIÓN Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Para registrar a los dirigentes partidistas, pueden revisar la regularidad de la designación o la elección", publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento No. 3, 2000, p. 43.

La integración de los antes citados órganos colegiados del IFE, y los requisitos que deben cumplir los integrantes de los mismos, es la siguiente:

El Consejo General se integra con: i) Un consejero presidente y ocho consejeros electorales, electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios.¹⁶⁹ El consejero presidente y los consejeros electorales duran en su cargo siete años; ii) Los consejeros del Poder Legislativo, uno por cada grupo parlamentario con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido (únicamente existirá un consejero legislativo por cada grupo parlamentario, aunque el partido político de que se trate tenga representación en ambas Cámaras);¹⁷⁰ iii) Los representantes de los partidos políticos nacionales, uno por cada partido que tenga registro como tal, y iv) Un secretario ejecutivo, nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente (el secretario ejecutivo dura en el cargo siete años). Los únicos miembros de este órgano que cuentan con voz y voto son el consejero presidente y los consejeros electorales, por lo que todos los demás integrantes concurren únicamente con voz.

Cada uno de los consejos locales (32) y de los consejos distritales (300), que sólo durante el proceso electoral federal se agregan a la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, se integran con un consejero presidente, seis consejeros electorales, un representante por cada uno de los partidos políticos

¹⁶⁹ “Los grupos parlamentarios son formas de organización interna de las legislaturas, integradas por legisladores de un mismo partido político, que tienen el fin de coadyuvar al mejor desarrollo de las actividades parlamentarias” (SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, colección *Panorama del Derecho Mexicano*, p. 41)

¹⁷⁰ Cabe señalar que aun cuando los representantes del Poder Legislativo representan a una fracción parlamentaria de un partido político, están impedidos para representar a esos institutos políticos en los medios impugnativos, tal como lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la tesis S3EL 030/98, bajo el rubro “Consejeros del Poder Legislativo, integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral. No pueden representar a sus partidos políticos en los medios impugnativos”, publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento No. 2, 1998, p. 38.

nacionales registrados, así como con un secretario del consejo. Los únicos con voz y voto, en esquema idéntico al órgano superior de dirección, son el consejero presidente y los seis consejeros electorales. Cabe mencionar que los consejeros presidentes de estos órganos son, al mismo tiempo, los vocales ejecutivos de las juntas –cuya integración se analiza enseguida–, quienes son designados directamente por el Consejo General. Los seis consejeros electorales locales son designados por el Consejo General, mientras que los seis consejeros distritales son designados por el consejo local que les corresponda. Tanto los consejeros electorales locales como los distritales son electos para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos, y por cada consejero electoral propietario se debe designar uno suplente.

En relación con la Junta General Ejecutiva, ésta es presidida por el Presidente del Consejo General; forma parte de ella el secretario ejecutivo, y también participan en su integración los directores ejecutivos de cada una de las siguientes áreas: Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración.

Cada una de las 32 juntas ejecutivas locales y de las 300 juntas ejecutivas distritales, se integra con funcionarios miembros del servicio profesional electoral, que se denominan vocal ejecutivo, vocal secretario, vocal de organización electoral, vocal de capacitación electoral y educación cívica, y vocal del registro federal de electores, en correspondencia con varias de las direcciones ejecutivas que integran la Junta General Ejecutiva.

Las comisiones de vigilancia, con atribuciones de vigilancia en materia de registro de electores, padrón y credencial para votar, se integran, en todos sus niveles, por el titular del área correspondiente del Registro Federal de Electores (el Director Ejecutivo del Registro en la Comisión Nacional, y los vocales locales y distritales en las comisiones locales y distritales, respectivamente), representantes de cada

uno de los partidos políticos nacionales y un secretario. Sólo en la Comisión Nacional de Vigilancia se agrega un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Finalmente, las mesas directivas de casilla se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales, todos ellos ciudadanos mexicanos de la sección en donde se ubicará cada casilla.

Los requisitos que deben reunir las personas que deseen formar parte de los consejos electorales, pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Requisitos que tienen que ver con la calidad de ciudadano, arraigo y capacidad, que son los más numerosos. En primer lugar, los que son comunes a los tres tipos de consejos: i) Contar con la ciudadanía mexicana por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad; ii) Estar inscrito en el registro de electores y contar con credencial para votar; iii) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, iv) Tener buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso alguno, y v) Contar con una residencia, al menos, de dos años, en el país, tratándose del Consejo General, y en la entidad federativa, si se trata de los consejos locales y distritales. Además, para ser designado consejero electoral del órgano superior de dirección deben tenerse por lo menos treinta años de edad y contar con título profesional y conocimientos en la materia político-electoral; mientras que para los consejeros electorales locales y distritales sólo se exige tener conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones.
- Requisitos que tienen que ver con la idoneidad o exigencia de no vinculación con órganos o sujetos político-electorales. Son aplicables a los tres tipos de consejeros: i) No haber sido dirigente partidista, en los últimos cinco años para acceder al Consejo General, y en los últimos tres años para ingresar a los consejos locales o distritales; ii) No ser o haber sido candidato a puesto de

elección popular alguno, con la misma temporalidad que el anterior. Además, para ser consejero electoral del Consejo General, se requiere no desempeñar o haber desempeñado el cargo de presidente de comité ejecutivo nacional de partido político, o función semejante, así como no ser secretario de estado, procurador de la República, subsecretario u oficial mayor, en el gobierno federal, ni gobernador o secretario de gobierno en algún Estado, o bien, jefe de gobierno o procurador en el Distrito Federal, salvo que, en todos los casos, se separe del cargo un año antes de su nombramiento.

Por lo que se refiere a los integrantes de las juntas ejecutivas, locales y distritales, que por disposición constitucional deben provenir del servicio de carrera del órgano electoral, sus requisitos de ingreso son los que establece el artículo 43 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral: i) Ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles; ii) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía; iii) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación; iv) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido en los tres años inmediatos anteriores a la designación; v) No estar inhabilitado para ocupar cargo o puesto público federal o local; vi) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter culposo; vii) Haber acreditado el nivel de educación media superior para quienes aspiren al Cuerpo de Técnicos, y tener como mínimo un certificado de haber aprobado todas las materias de un programa de estudios de nivel licenciatura para quienes deseen pertenecer al Cuerpo de la Función Directiva, y viii) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones.

Finalmente, para ser funcionario de una mesa directiva de casilla, receptora de la votación federal, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 120 del COFIPE, se requiere ser ciudadano mexicano que no haya adquirido otra nacionalidad; ser residente en la sección electoral en donde se ubicará la respectiva casilla; estar

en pleno ejercicio de sus derechos políticos; saber leer y escribir; no contar con más de setenta años al día de los comicios; estar inscrito en el registro de electores; tener su credencial para votar; haber tomado el curso de capacitación electoral correspondiente; no ser servidor público de confianza con mando superior, ni tener cargo de dirección de cualquier jerarquía en partidos políticos.

Como se advierte, la estructura del IFE, y los mecanismos y requisitos que deben cumplirse para la designación de sus integrantes, están orientados a garantizar los perfiles de autonomía, ciudadanización, y profesionalización del Instituto Federal Electoral.

Los procedimientos administrativos electorales

Los procedimientos a través de los cuales se realiza la función administrativa electoral, no deben verse como obstáculos o trabas que particularmente los ciudadanos y los partidos deban salvar para lograr el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales. Los citados procedimientos administrativo-electorales, por el contrario, son medios para lograr, por una parte, la defensa o garantía de los derechos de los ciudadanos y partidos políticos, y por la otra, certeza jurídica respecto de la correcta marcha de la administración electoral. Así, los procedimientos administrativo-electorales constituyen una garantía objetiva, tanto de los derechos e intereses de los ciudadanos y partidos políticos, como de una recta conducción de la administración electoral, porque es en la ley electoral en donde se establecen los requisitos, trámites, actos previos y supuestos de un acto o resolución definitivo en materia electoral.¹⁷¹

¹⁷¹ "Tradicionalmente, tanto la doctrina como la jurisprudencia, caracterizan el procedimiento administrativo en base a una doble finalidad: la de servir de garantía de los derechos de los administrados, de una parte, y la de ser garantía de orden para el logro del mayor acierto y eficacia en las resoluciones administrativas. En fechas recientes, a este binomio se añade una tercera finalidad: la de hacer efectiva una democratización de los mecanismos de decisión" (DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José. *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 1992, pp. 29 y 30).

A través de los procedimientos administrativo-electorales es que se instrumenta la celebración periódica, auténtica y libre de elecciones para la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo en el país. “Desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico, entenderíamos por procedimiento electoral los contenidos de esta naturaleza, positivados en la normativa electoral, que actúan como instrumentos reguladores del sistema electoral asegurando la realización de sus objetivos.”¹⁷²

Los procedimientos administrativo-electorales deben desarrollarse en apego al principio de legalidad, así como respetar los principios sustanciales aplicables a cualquier mecanismo jurídico utilizado para servir de cauce a la voluntad de una autoridad administrativa. Cuando la decisión final de la autoridad administrativa electoral pueda afectar derechos o intereses de los actores del derecho electoral, debe garantizarse el principio de defensa de aquéllos, a fin de que puedan aportar pruebas y argumentaciones favorables a su interés jurídico. Como una derivación de la finalidad pública a la que sirven los procedimientos administrativo-electorales, esto es, la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión, es menester que sean conducidos con prontitud y con gratuidad; asimismo, salvo disposición expresa de la ley electoral, las actuaciones de la autoridad electoral deben ser públicas.

Los diversos procedimientos administrativos a través de los cuales el IFE realiza sus diversas actividades, serían los siguientes:

- Procedimiento de registro e identificación de electores;
- Procedimiento de registro de partidos políticos y agrupaciones políticas;
- Procedimiento de registro de observadores electorales;
- Procedimiento de registro de candidatos y campañas electorales;
- Procedimiento de integración y ubicación de casillas;

¹⁷² GONZÁLEZ HERNÁNDEZ , ob. cit. en nota 90, p. 88.

- Procedimientos de apertura, recepción y escrutinio de la votación;
- Procedimiento de cómputo de la elección y proclamación de electos, y
- Procedimientos de fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, agrupaciones políticas y candidatos.

Los diversos procedimientos concluyen en resoluciones o actos administrativos, como por ejemplo los siguientes: Las resoluciones de inscripción, corrección o rectificación de datos, cambio de domicilio o baja, en el Registro Federal de Electores; la inclusión en la lista nominal de electores; la expedición de la credencial para votar con fotografía; el otorgamiento o negativa de registro a candidatos, partidos políticos o coaliciones; la determinación de los lugares de instalación de las casillas y de los ciudadanos que integrarán sus mesas directivas; el otorgamiento de acreditaciones a observadores electorales y visitantes extranjeros; la distribución de los elementos del equipamiento urbano cuyo uso hubieren autorizado sus titulares, para colocar en ellos propaganda electoral; el registro de los representantes de los partidos políticos, tanto los acreditados ante los órganos colegiados del IFE o los órganos equivalentes en las entidades federativas, como los acreditados para las diversas casillas; la designación que hace el Consejo General del IFE de los consejeros locales, así como la designación que éstos o los correlativos en las entidades federativas, a su vez, hacen de los consejeros distritales o, en su caso, municipales; la aprobación de los modelos de boleta electoral y demás materiales electorales a utilizarse durante los comicios; la delimitación o modificación de la geografía electoral; la imposición de sanciones por la comisión de infracciones administrativas; las resoluciones recaídas a los recursos administrativos; la expedición de reglamentos de sesiones de los correspondientes consejos electorales o de lineamientos para la presentación de informes sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos; la designación de los integrantes de cualquier órgano electoral y la calificación de las elecciones (con independencia de la naturaleza del órgano al que se le confiera la atribución respectiva), etcétera; además, desde luego, de todos los actos administrativos procedimentales o de

trámite que las autoridades electorales deben realizar para arribar a los antes referidos actos finales o resoluciones.

Como se advierte, la variedad de actos administrativos electorales es muy amplia: a) Actos simples, complejos y colectivos, según emanen de un solo servidor público, de varios que concurren a la formación de una sola voluntad, o se formen por la suma de diversas voluntades jurídicamente autónomas; b) Actos discrecionales o reglados, según otorguen a la autoridad la facultad de elegir entre dos o más alternativas lícitas, o bien, la constriñan a realizar una única y predeterminada conducta; c) Actos de procedimiento o trámite y actos finales o resoluciones, según se trate de los diversos actos que concatenados integran el procedimiento administrativo orientado a un resultado final, o bien, del resultado final en sí mismo; d) Actos que amplían o restringen la esfera jurídica del administrado, como respectivamente serían las concesiones o autorizaciones y las sanciones; e) Actos que comunican, comprueban o certifican, como ocurre, por ejemplo, con las notificaciones, el otorgamiento de acreditaciones, las inscripciones de registros y la expedición de constancias o certificaciones, etcétera.

Y como garantía administrativa en materia electoral, está previsto que todos los actos administrativos deberán dictarse con apego a la Constitución y a la ley.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Esto es, en materia electoral rige el principio de legalidad, según el cual las autoridades públicas sólo pueden hacer aquello que la ley expresamente les autoriza; “en el orden jurídico mexicano se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para

efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales".¹⁷³

Particularmente cabe señalar que entre los elementos y requisitos que todo acto administrativo electoral debe cumplir,¹⁷⁴ se encuentran los siguientes:

- Debe ser dictado por órgano competente;
- Debe contener la expresión de voluntad del órgano público electoral, habiéndose formado dicha voluntad de acuerdo con las reglas previstas en la ley (generalmente, cumpliendo un determinado procedimiento);
- Debe tener un objeto posible y lícito; particularmente no puede vulnerar los derechos político-electorales del ciudadano, y
- Debe reunir los demás requisitos formales que la ley señale; como, por ejemplo, expresarse por escrito, y estar motivado y fundado.

Garantizar la regularidad y validez jurídica de los actos administrativos electorales, está a cargo de la propia autoridad administrativa en ciertos casos, y a cargo de la autoridad jurisdiccional en última y definitiva instancia.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Por cuanto hace a las facultades que tienen la autoridad administrativa electoral para autotutelar la regularidad jurídica de sus actos, cabe comentar lo siguiente: La autotutela es una forma indirecta de proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa, y se logra, principalmente, a través de "las garantías

¹⁷³ Ver tesis S3EL 040/97, bajo el rubro "PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL", publicada en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento No. 1, 1997, pp. 58-59.

¹⁷⁴ El artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por ejemplo, regula los diversos requisitos que deben satisfacer los actos administrativos, algunos de los cuales, *mutatis mutandi*, podrían ser considerados exigibles para los actos administrativos electorales, en el entendido de que, según lo dispuesto en el artículo 1° de dicho ordenamiento, la ley respectiva no es aplicable a la materia electoral.

que presta un buen régimen de organización administrativa. La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que están subordinadas”,¹⁷⁵ son medios orientados a lograr que la autoridad administrativa, por su propio interés, actúe con sujeción a la ley, aunque “por efecto reflejo representan una garantía para el particular.”¹⁷⁶ Para ilustrar esto, cabe anotar que los procedimientos que desarrolla la autoridad administrativa electoral están diseñados para que, por ejemplo, la autoridad sólo registre como partidos políticos, observadores, candidatos o electores, a los solicitantes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales de procedencia y de fondo; los integrantes de la mesa directiva de casilla determinan si un voto es válido o nulo; los integrantes del consejo o comisión de que se trate, en la sesión de cómputo distrital o municipal, según el caso, revisan si los paquetes electorales presentan muestras de alteración o la copia respectiva de las actas de escrutinio y cómputo de la casilla no consta fuera del expediente de casilla, en cuyo caso proceden a determinar si abren el paquete electoral para verificar un nuevo escrutinio y cómputo de la casilla en el propio consejo.

Y en relación con la tutela jurisdiccional de la regularidad jurídica de los actos administrativos electorales, a continuación expondré brevemente el régimen de la *justicia electoral constitucional y federal*.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

XVII.- GARANTÍAS ELECTORALES JUDICIALES

Los sistemas contenciosos electorales, básicamente son de naturaleza política o de naturaleza jurídica.

Los sistemas contencioso políticos, tienen como función o finalidad básica la de lograr que los conflictos electorales sean resueltos sin afectación grave de la

¹⁷⁵ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., México, Edit. Porrúa, 1995, p. 435

¹⁷⁶ *ibídem*.

legitimidad política de los procesos electorales. Esto es, son sistemas orientados a garantizar la legitimidad política de los comicios, por sobre cualquier consideración jurídica. Ahora bien, en correspondencia con su finalidad, en los sistemas contencioso electorales políticos, generalmente los conflictos electorales son resueltos por las mismas partes involucrada en el litigio, esto es los propios partidos políticos, a través de sus representantes o a través de legisladores o presuntos legisladores, que desde luego tienen una determinada filiación partidista. Y en estos sistemas contencioso políticos las partes en litigio para resolver el conflicto, lo que hacen es negociar entre ellas una solución, esto es, después de que ocurre el conflicto, construyen negociadamente la solución aplicable que pondrá fin al litigio.

En cambio, los sistemas contencioso jurídicos, tiene por función o finalidad básica, la de garantizar que los procesos electorales se desarrollen precisamente de la manera predeterminada que establecen la ley, esto es, garantizar la vigencia del derecho electoral, por sobre cualquier consideración política. En estos sistemas los conflictos electorales no son resueltos por las propias partes involucrada en el litigio, sino por un tercero ajeno e imparcial al litigio, que generalmente es una autoridad jurisdiccional que ni negocia ni construye la solución para el caso concreto, sino que resuelve los conflictos electorales declarando para cada uno de ellos, la solución concreta y predeterminada que la ley establece. Esto es, en estos sistemas contencioso jurídicos, el tercero imparcial, con técnica jurídica, localiza dentro del derecho la solución que corresponde para cada litigio comicial, y una vez identificada la solución aplicable, la declara con la obligatoriedad y legitimidad que corresponde al derecho del que deriva.

Ahora bien, para que el sistema de justicia encargado de la jurisdicción constitucional y federal en materia electoral, efectivamente cumpla con su finalidad de garantizar la vigencia del derecho electoral, lo que se ha hecho tanto en la Constitución como en las leyes federales, es diseñar a los diversos elementos que

integran el referido sistema de justicia, con ciertas características o garantías judiciales.

Son cuatro los elementos básicos que estructuran al sistema mexicano de justicia electoral a cargo de las jurisdicciones constitucional y federal, y para cada uno de éstos en el derecho se prevén determinados perfiles o garantías, establecidos con el propósito de lograr que el sistema justicia cumpla con su función garantizadora de la vigencia del derecho electoral.

Los referidos cuatro elementos que integran al sistema de justicia electoral constitucional y federal¹⁷⁷, son los siguientes:

- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es elemento institucional del sistema,

¹⁷⁷ Aquí me estoy refiriendo al sistema de justicia electoral en un sentido estricto, y no en un sentido amplio. Desde una perspectiva estricta, podríamos considerar que el sistema de justicia electoral en materia constitucional y federal, se integra sólo por los medios de tutela directa de la juridicidad de actos y resoluciones electorales, que son aquellos a través de los cuales puede obtenerse una resolución que destruya totalmente (revoque), o que convalide totalmente (confirme), o que destruya y convalide parcialmente (modifique) la conducta impugnada, y en su caso, que provea lo necesario para reparar los efectos de la conducta antijurídica o para consolidar un determinado acto o etapa del proceso electoral; siendo específicamente estos medios los siguientes: el Recurso de Revisión, Recurso de Apelación, Juicio de Inconformidad, Recurso de Reconsideración, Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, y el Juicio de Revisión Constitucional Electoral; todos ellos regulados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y todos ellos a cargo del Tribunal Electoral del P.J.F. También podríamos incluir dentro de esta noción estricta de sistema de justicia electoral, a las Acciones de Inconstitucionalidad de Leyes previstas por el artículo 105 de la Carta Magna, y cuya resolución está a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque a través de éstas se tutela directamente la juridicidad de las leyes, y no de actos y resoluciones. Desde una perspectiva amplia, podríamos considerar que el sistema de justicia electoral en materia constitucional y federal, se integra, no sólo por los medios de tutela directa de la juridicidad comicial, sino incluso por los medios de tutela indirecta de la juridicidad electoral, que son aquellos a través de los cuales se imponen sanciones que, aunque no destruyen ni corrigen la irregularidad, sí sancionan al infractor y de este modo inhiben a otros de realizar conductas semejantes, tutelando así indirectamente la juridicidad electoral. Por lo tanto, desde una perspectiva amplia la justicia electoral incluiría también a la justicia administrativas disciplinarios para sancionar infracciones electorales administrativas, a la justicia penal relativa a delitos electorales, a la justicia laboral respecto del personal de los órganos electorales, así como a los juicios políticos, aunque a través de estos últimos se sancione, no la ilegalidad, sino la inoportunidad política.

- Los juzgadores que integran al referido Tribunal. Este sería el elemento personal o subjetivo del sistema,
- La jurisdicción a cargo del citado Tribunal, que sería el elemento funcional del sistema, y
- Las reglas procesales conforme a las cuales se desarrollan los procesos judiciales electorales.

Y para cada uno de estos elementos del sistema, el derecho establece los rasgos y garantías judiciales específicos que a continuación detallaré.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral es un órgano o institución con los siguientes rasgos o perfiles: técnico, independiente, e imparcial; y como garantías judiciales para lograr la actualización de estos perfiles, el propio derecho electoral establece que el Tribunal será: Especializado en la función jurisdiccional; Especializado en la materia electoral; Funcionalmente autónomo; normativamente autónomo, y Administrativamente autónomo.

El Tribunal goza de autonomía funcional toda vez que es una entidad separada y diversa que actúa sin subordinación institucional alguna y que, particularmente, se diferencia de la autoridad electoral administrativa, de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los partidos, organizaciones políticas y demás partes que acuden a su potestad para recibir justicia.

Dividir al poder público en ramas o poderes orgánicamente diversos que, de forma separada, realizan las funciones jurisdiccional, legislativa y administrativa en materia electoral, permite, por una parte, garantizar el ejercicio republicano del poder público –evitando que una sola instancia lo concentre con el riesgo de

abusar de él— y, por otra, garantizar que las citadas funciones se realicen de manera especializada, atendiendo sólo a los principios propios de cada una y con niveles crecientes de eficacia y eficiencia.

Todavía en 1988, los partidos políticos concentraban, sin contrapeso, las funciones legislativa, ejecutiva y judicial en materia electoral federal: eran ellos los que, por conducto de sus fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión, elaboraban la ley; eran ellos quienes la aplicaban por medio de sus representantes que, mayoritariamente, integraban al órgano administrativo encargado de organizar las elecciones¹⁷⁸, y eran ellos los que, a través de sus legisladores constituidos en colegios electorales, en última y definitiva instancia calificaban las elecciones y resolvían los conflictos suscitados en ellas¹⁷⁹.

Contrastando con lo anterior, en la actualidad las funciones electorales federales las realizan, de forma separada, autoridades y poderes orgánica y funcionalmente autónomos entre sí, los cuales se complementan y controlan de manera recíproca: la tarea administrativa de proveer las condiciones materiales necesarias para que las elecciones federales se verifiquen en los términos previstos en el derecho electoral, está a cargo del Instituto Federal Electoral, que es un organismo constitucionalmente autónomo, en el que no tienen participación alguna los Poderes Ejecutivo y Judicial y dentro del cual tanto los consejeros del Poder Legislativo como los representantes de los partidos políticos tienen voz pero no voto; la labor de declarar el derecho aplicable para resolver los conflictos que se presenten con motivo de los comicios, está a cargo del Tribunal Electoral, en el que ni los partidos políticos ni autoridad o poder alguno tienen representación o injerencia y, finalmente, la elaboración de las leyes electorales corresponde al

¹⁷⁸ En 1988, la Comisión Federal Electoral estaba integrada por 28 representantes de partido político, dos legisladores y el presidente de la Comisión, que lo era el Secretario de Gobernación, todos los cuales tenían derecho a voz y voto. También integraban la Comisión el secretario técnico y el director del Registro Nacional de Electores, aunque éstos no tenían derecho a voto.

¹⁷⁹ Un colegio electoral de senadores, calificaba la elección de senadores, y un colegio electoral de diputados, calificaba la elección de diputados, hasta la reforma constitucional de 1993; la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral, calificaba la elección de Presidente de la República, hasta la reforma constitucional de 1996.

Poder Legislativo Federal, en el que las fracciones partidistas continúan y deben continuar forjando la voluntad política que habrá de convertirse en mandato imperativo de la ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al Tribunal Electoral como “la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”. El hecho de que el Tribunal Electoral pertenezca al Poder Judicial Federal y esté inscrito en la estructura de éste, de ninguna manera supone relaciones de subordinación: la función jurisdiccional sólo se subordina y debe obediencia a la ley, de tal manera que ni siquiera los órganos jurisdiccionales cuyas determinaciones son fiscalizadas por otros órganos de la misma naturaleza, pueden considerarse subordinados a éstos, pues cada uno, en el ámbito de su respectiva competencia, declara lo ordenado por la ley. En el caso concreto del Tribunal Electoral, ninguna otra autoridad jurisdiccional –ni legislativa o administrativa–, tiene competencia para revocar o modificar sus resoluciones, pues constituye la última instancia en la materia y, constitucionalmente se prevé que sus resoluciones o sentencias sean definitivas e inatacables.

El Tribunal Electoral goza de autonomía normativa en razón de que el derecho le otorga la atribución de dictar, por sí mismo, las normas generales que reglamenten su funcionamiento interno. Esta facultad reglamentaria, que ordinariamente corresponde al Poder Ejecutivo, se otorga a los órganos jurisdiccionales a efecto de garantizar su independencia respecto del Ejecutivo.

Adicionalmente, el Tribunal Electoral goza de autonomía administrativa en razón de que le corresponde con exclusividad la atribución de manejar su patrimonio libremente, determinando a qué programas y prioridades, comprendidos dentro de su competencia, deberán aplicarse los recursos humanos, materiales y financieros que se encuentran a su disposición. Administrar las finanzas, el personal y los bienes del Tribunal Electoral no distraen el trabajo jurisdiccional que le

propia ley, y un régimen de responsabilidades para sancionar a los juzgadores que abusen del poder público que ejercen.

Por cuanto hace a los requisitos que garantizan la designación de juzgadores idóneos, la Constitución y la ley establecen los siguientes para ocupar el cargo de magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, mayor de treinta y cinco años, haber residido en el país durante los dos años previos a la designación, contar con credencial para votar, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito. Esto es, para ser magistrado electoral se exige arraigo en México y madurez personal.
- Ser licenciado en derecho con una experiencia profesional mínima de diez años y, preferentemente, tener conocimientos en la materia electoral. La experiencia y el conocimiento son fundamento básico de aptitud técnica, objetividad e independencia.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo partidista de dirección nacional, estatal, distrital o municipal, ni haber sido registrado como candidato a cargo de elección popular, en seis años inmediatos anteriores a la designación, así como tampoco haber sido secretario de estado, procurador, diputado, senador ni gobernador durante el año previo a la designación. Los magistrados electorales no deben tener subordinación ideológica ni quedar incluidos en la disciplina institucional de partido político alguno.

Los requisitos necesarios para ocupar el cargo de magistrado de las salas regionales del Tribunal Electoral, prácticamente son los mismos, exceptuando la residencia en

el país los dos años previos a la designación y el mínimo de práctica profesional que, en este caso, es sólo de cinco años¹⁸¹.

Frente a la posibilidad de que los juzgadores electorales adquieran compromisos de gratitud o fidelidad con las personas que intervienen en su designación, el derecho establece como garantía de imparcialidad e independencia para los juzgadores electorales federales el que sean designados con la intervención sucesiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Cámara de Senadores, autoridades federales de integración colegiada que, al tomar sus determinaciones por mayoría de votos, provocan que el juzgador seleccionado por ellos adquiera un deber de fidelidad, no frente a un individuo o grupo particular, sino frente a la Constitución, la ley y, en general, frente a todo el sistema republicano que intervino en su designación, ya que dichos órganos colegiados certifican la capacidad jurídica, la imparcialidad política y la desvinculación partidista de los designados.

El procedimiento para la designación de los magistrados del Tribunal Electoral, es el siguiente: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprueba por mayoría una terna de candidatos para ocupar cada una de las plazas vacantes de magistrado; posteriormente la Cámara de Senadores, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, elige, de entre la terna propuesta, al magistrado que ocupará el cargo. Si ninguno de los candidatos de la terna propuesta por la Suprema Corte obtiene en el Senado una mayoría calificada de dos terceras partes, aquélla deberá presentar al Senado una nueva terna.

También para garantizar que los juzgadores electorales actúen siempre con imparcialidad, al margen de cualquier interés, no sólo ajeno, sino, incluso, propio pero diverso a los intereses que orientan al derecho electoral, la ley establece, entre otras, las siguientes causas que impiden a un magistrado conocer de un determinado conflicto sometido al conocimiento del Tribunal Electoral: tener

¹⁸¹ Cfr. Artículo 99, penúltimo párrafo, constitucional en relación con los artículos 106 y 213 de la

- Dedicación exclusiva a la función. Los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán aceptar ni desempeñar empleo o encargo diverso, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, con el propósito de que tales juzgadores se mantengan sin subordinación a cualquier persona u organización, ya que solamente deben atender al mandato de la Constitución y la ley, y también para evitar todo tipo de dependencia económica que pueda servir de vía para sancionar o recompensar su actuación en los asuntos exclusivos de competencia jurisdiccional del Tribunal¹⁸⁴.

Ahora bien, los magistrados electorales, aunque no están ligados a la norma individual de ningún superior; sin embargo, sí lo están a las normas generales de la ley. Las garantías de independencia de los juzgadores no protegen los intereses particulares de éstos, sino, exclusivamente, a la función jurisdiccional que debe ser desarrollada por personas independientes. Las garantías de independencia de los magistrados del Tribunal Electoral, ni autorizan ni les dan impunidad para actuar en exceso de su competencia; estos juzgadores federales, lo mismo que cualquier autoridad republicana, tienen a su cargo un poder público que deben ejercer estrictamente dentro de los límites establecidos en la ley.

En consecuencia, y como garantía en favor de los gobernados destinatarios de la función jurisdiccional, la Constitución también establece un régimen de responsabilidades políticas, penales y administrativas, aplicables a los magistrados del Tribunal Electoral que, abusando de la potestad pública que ejercen y de las garantías de independencia que en la ley se les otorga, excedieran los límites de sus atribuciones legales en perjuicio de la función jurisdiccional y de la sociedad a la que sirven, siendo atribución de cualquier ciudadano formular la denuncia correspondiente.

¹⁸⁴ Artículo 101, párrafo primero, constitucional.

La jurisdicción electoral

La jurisdicción es la potestad por la que el Tribunal Electoral conoce de los conflictos que, con motivo de las elecciones, surgen por desobediencia o desconocimiento de la ley; hace comparecer a las partes involucradas en ellos, declara lo que la ley ordena para cada caso concreto y, cuando así se requiera, dispone de la fuerza pública para hacer efectivas las resoluciones dictadas.

La jurisdicción electoral es integral, federalista y plena, y para garantizar estos alcances, el derecho establece para esta jurisdicción: competencia para controlar la constitucionalidad y legalidad de todo acto o resolución de la autoridad electoral federal; competencia acotada y respetuosa de la soberanía de los estados, para controlar la constitucionalidad sólo de determinados actos y resoluciones de las autoridades electorales locales; todas las facultades necesarias para lograr la plena salvaguarda de los derechos electorales que tutela.

Hasta antes de la reforma constitucional de agosto de 1996, en México teníamos un sistema de justicia electoral que sólo garantizaba que las autoridades electorales federales actuaran obedeciendo lo dispuesto en la ley, pero no lo establecido en la Constitución. No existía vía jurisdiccional para impugnar la actuación inconstitucional de la autoridad electoral¹⁸⁵.

Actualmente, la Constitución mexicana prescribe que el sistema de justicia electoral será garante de los principios de constitucionalidad y legalidad de los

¹⁸⁵ El juicio de Amparo es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral, por disposición del artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, e igualmente las controversias constitucionales son improcedentes en materia electoral, por disposición del Artículo 105, fracción I, de la propia Carta Magna. Antes de la reforma de 1996, las acciones de inconstitucionalidad de leyes también eran improcedentes en la materia electoral, como lo disponía el artículo 105, fracción II, constitucional, e igual el sistema de medios de impugnación en materia electoral, entonces referido en el artículo 41, párrafo undécimo, de la Constitución, sólo garantizaba la legalidad, pero no así la constitucionalidad, de los actos y resoluciones electorales.

actos y resoluciones de la autoridad electoral, así como garante de los derechos político-electorales de los ciudadanos, de votar, ser votado y de asociación¹⁸⁶.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se reglamentan las vías jurisdiccionales de impugnación de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, estableciéndose que:

- A través del juicio de inconformidad y del recurso de reconsideración pueden impugnarse las irregularidades, ocurridas durante la jornada electoral o durante los cómputos, que trasciendan a los resultados y validez de las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de la República;
- A través del recurso de apelación pueden impugnarse los actos y resoluciones que la autoridad electoral federal dicta en preparación de las elecciones, así como cualquier otro acto o resolución que no sea impugnable por otra vía y que cause perjuicio a un partido o agrupación política;
- A través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, puede impugnarse todo acto o resolución de cualquier autoridad electoral, ya sea federal o local, que agravie los derechos político-electorales del ciudadano, de votar, ser votado o de asociación y afiliación libre, individual y pacífica, para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Como se advierte, la jurisdicción electoral es integral toda vez que ningún acto o resolución de naturaleza electoral dictado por la autoridad federal encargada de organizar los comicios, queda fuera de su alcance a efecto de ser jurídicamente revisado para verificar que haya cumplido con lo prescrito en la Constitución y en las leyes.

¹⁸⁶ Cfr. Artículo 41, fracción IV, constitucional

Por otra parte, la jurisdicción a cargo del Tribunal Electoral es federalista en la medida en que incluye un medio de impugnación, el juicio de revisión constitucional electoral, que es “absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, ya que esta vía sólo procederá cuando haya violaciones a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional¹⁸⁷”

En efecto, el Tribunal Federal no fiscaliza la actuación de los tribunales y autoridades locales, sino en los casos y con las condiciones específicas que la propia Constitución define: a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral pueden impugnarse los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales, sólo para examinar su constitucionalidad y siempre y cuando tales actos o resoluciones puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones¹⁸⁸.

Ahora bien, la tan amplia extensión que para fiscalizar la juridicidad de cualquier acto o resolución de autoridad electoral, corresponde a la jurisdicción del Tribunal Electoral en razón de sus atributos de integral y federalista, es complementada por la profundidad que a la citada jurisdicción corresponde en virtud de su atributo de plenitud.

La jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es plena porque incluye todas las facultades necesarias para lograr la completa salvaguarda de los derechos que tutela.

El Tribunal Electoral, en principio, revisa que toda actuación de las autoridades electorales se haya realizado en apego a la Constitución y las leyes y, a partir de

¹⁸⁷ Cfr. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales y legales, en materia electoral, que el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en noviembre de 1996.

¹⁸⁸ Cfr. Artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución; 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 186, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

este análisis, revoca o declara la carencia de validez jurídica de todo acto o resolución que la autoridad electoral hubiere realizado en exceso de su competencia. El Tribunal ejerce inicialmente una jurisdicción plena de anulación o revocación, pero también ejerce una jurisdicción plena de restitución de la vigencia del derecho electoral respectivo, con fundamento en la cual provee lo que resulte necesario, tanto para restituir al agraviado en el ejercicio del derecho que se le hubiere vulnerado con la actuación irregular de la autoridad, como para, en general, restituir jurídicamente el curso del proceso electoral respectivo, asegurando la oportuna consolidación definitiva de sus distintos actos y etapas.

El Tribunal Electoral tiene jurisdicción plena para garantizar la vigencia del derecho electoral, pudiendo revocar todo acto o resolución jurídicamente irregular, ya sea por ilegal –contrario a la ley electoral– o por inconstitucional –contrario o desapegado a la Constitución–, e incluso puede dictar un nuevo fallo que venga a sustituir al que hubiere revocado, aunque esto implique que, para este sólo efecto, se sustituya a la autoridad responsable –federal o local, administrativa o jurisdiccional– que lo emitió. La jurisdicción plena del Tribunal Electoral “se traduce en que la Sala Regional o la Sala Superior del conocimiento, no se debe concretar a revocar los actos o resoluciones impugnados, cuando esto proceda, sino a decidir también la materia sustancial que corresponda en derecho, a fin de dejar resuelta en definitiva la controversia.”¹⁸⁹

El proceso judicial electoral.

El proceso es el conjunto de actos, trámites o procedimientos vinculados entre sí, por los cuales se presenta el litigio ante el órgano de justicia y se obtiene de éste una resolución que pone fin al citado conflicto.

¹⁸⁹ Castillo González, Leonel, en “Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Sobre Sistemas de Justicia Electoral, organizado por el Instituto Federal Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, Institute for Democracy and Electoral Assistance, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, octubre de 1999.

El proceso judicial electoral tiene como rasgos fundamentales el ser accesible, efectivo y eficiente, y como garantías para lograrlo, el derecho regula un proceso: Disponible, sin requisitos u obstáculos injustificados de procedencia, para obtener una sentencia de fondo; Accesible para la defensa de los derechos electorales, tanto individuales como colectivos o difusos; Gratuito y sencillo en su tramitación; Expedito y oportuno; Apegado a las debidas formalidades esenciales de todo procedimiento judicial; Correspondiente a la naturaleza del derecho electoral cuya vigencia tutela.

El proceso judicial electoral es accesible porque los ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, sin requisitos u obstáculos procesales injustificados, pueden plantear sus impugnaciones y obtener una resolución que decida sobre el fondo del conflicto planteado, de tal manera que ninguno de los sujetos electorales referidos queda en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resultan agraviados por un acto de autoridad.

El acceso al proceso judicial electoral está previsto no sólo para que las partes acudan a defender sus intereses directamente agraviados, sino, incluso, para defender la constitucionalidad y la legalidad de los procesos electorales, así como los derechos difusos de comunidades cuyos miembros no están individualmente identificados. El Tribunal Electoral, mediante criterios reiterados, ha determinado que los partidos políticos no sólo actúan como titulares de su acervo jurídico propio, sino como entidades de interés público que pueden deducir o ejercer cierto tipo de acciones procesales que gozan en buena medida de las características reconocidas a las llamadas acciones de interés público o colectivas, a través de las cuales se tutelan los derechos difusos de las comunidades que tienen en común cierta situación jurídica.

Asimismo, el acceso a la jurisdicción del Tribunal está garantizado no sólo para el actor o demandante, sino también para quien sostiene un interés contrario a aquél

—como es el caso del tercero interesado—, a efecto de que a éste se le otorgue la garantía de audiencia y se cumpla así el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia, en atención al cual todas las partes deben poder ocurrir al proceso con oportunidades iguales para instar.

El acceso a la jurisdicción electoral es gratuito, ya que no se establece la necesidad de caucionar u otorgar garantía alguna para acudir ante la autoridad jurisdiccional, y sus servicios no tienen precio alguno para las partes o sus representantes, ya que en México están prohibidas las costas judiciales.

Contribuye aún más a facilitar el acceso a la justicia electoral, el hecho de que los medios de impugnación en esta materia, tienen una tramitación sencilla para las partes, puesto que es suficiente la presentación del escrito de demanda ante la autoridad responsable, para que ella misma dé inicio al procedimiento, integre el expediente respectivo y, posteriormente, lo haga llegar a la autoridad decisoria que corresponda, de suerte que los promoventes no tienen necesidad de desplazarse de sus lugares de residencia para tramitar un medio de impugnación electoral.

A pesar de que existen siete medios de impugnación distintos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁹⁰, esta misma variedad no se ha convertido en un obstáculo para el acceso a la justicia electoral, ya que el Tribunal ha establecido el criterio de jurisprudencia de que el error en la designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia, porque al escrito respectivo se le debe dar el trámite adecuado al medio de impugnación realmente procedente¹⁹¹.

¹⁹⁰ Recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, juicio de revisión constitucional electoral, y juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

¹⁹¹ Tesis de Jurisprudencia J.01/97, con clave de publicación S3ELJ 01/97, con el rubro "Medio de Impugnación. El error en la elección o designación de la vía no determina necesariamente su improcedencia", publicada en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento No. 1, México, 1997, p. 26.

También para facilitar el acceso a su jurisdicción, el Tribunal Electoral ha establecido el criterio de que en los medios de impugnación no se debe exigir el cumplimiento de alguna formalidad o solemnidad, siendo suficiente que se exponga un argumento o razonamiento que esté dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad del acto de autoridad para que se entre al estudio del asunto¹⁹². En todos los medios de impugnación en materia electoral existe la suplencia de la omisión o cita equivocada del derecho, y en cinco de dichos medios la suplencia se extiende a la deficiente expresión de los agravios, siempre que éstos puedan deducirse claramente de los hechos expuestos en la demanda¹⁹³.

Los procesos judiciales electorales son también oportunos porque sus determinaciones se dictan sin dilación injustificada, buscando siempre que la resolución se produzca antes de que el agravio sea irreparable; además, la sentencia debe dictarse antes de que se instale el órgano de gobierno o que tome posesión el funcionario electo respectivo. El Tribunal Electoral trabaja sin rezago judicial.

En el proceso judicial electoral se cumplen todas las formalidades esenciales del procedimiento, ya que, como se ha advertido, los juicios electorales: se siguen ante una autoridad jurisdiccional predeterminada por la ley, independiente e imparcial; incluyen reglas justificadas de acceso a la jurisdicción y al proceso; respetan la garantía de audiencia y el principio de contradicción o bilateralidad de la instancia; se tramitan con expeditéz y publicidad; se expresan en resoluciones

¹⁹² Tesis de Jurisprudencia J.2/98, con clave de publicación S3ELJ 02/98, con el rubro "Agravios. Pueden encontrarse en cualquier parte del escrito inicial", publicada en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Suplemento No. 2, México, 1998, p. 11.

¹⁹³ Cfr. Artículo 23 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La suplencia de la deficiente expresión de agravios no se aplica en el recurso de reconsideración ni en el juicio de revisión constitucional electoral, ya que ambos medios impugnativos son reexamen de un juicio previo en el que sí operó la suplencia; el recurso de reconsideración es segunda instancia del juicio de inconformidad resuelto por las salas regionales, y el juicio de revisión constitucional electoral es, por regla general, casación de las sentencias dictadas por los tribunales electorales de las entidades federativas.

motivadas y fundadas, y concluyen en sentencias dictadas de acuerdo con los hechos que se hubieren probado en el proceso –principio de congruencia– y referidas a todas y cada uno de las pretensiones de las partes –principio de exhaustividad–.

Por último, debemos decir que el proceso electoral, así como coincide con los procesos de otros sistemas de justicia en la observancia de principios y garantías universales, también incluye diversas reglas que lo convierten en una armadura adecuada que corresponde al cuerpo de normas que protege. Como ejemplos de esta correspondencia, podemos citar los siguientes:

En los medios de impugnación a través de los cuales se tutela directamente el desarrollo cabal y jurídico de la función pública del cuerpo electoral –órgano colegiado integrado por la suma de los ciudadanos--, consistente en elegir a quienes integrarán a las autoridades públicas representativas; la acción judicial se otorga a los partidos políticos, considerados éstos como representantes del interés general. En aquellos medios de impugnación que, en cambio, tutelan los derechos político-electorales del ciudadano individual, de pertenecer al cuerpo electoral y, como integrante de éste, votar, ser votado y, en general, participar en la integración de la voluntad ciudadana que se traducirá en gobierno; la acción judicial se otorga a cada ciudadano, considerado como titular de un interés propio.

Las pruebas que pueden aportarse al proceso judicial electoral, son fundamentalmente documentales que no requieren de preparación para su desahogo, y esto a fin de compactar la etapa probatoria y así lograr que los procesos judiciales se instruyan y resuelvan definitivamente los litigios derivados de las elecciones, con la celeridad necesaria para que, llegada la fecha de instalación de las autoridades electas, haya certeza respecto de quienes son los representantes populares que habrán de ejercer el gobierno democrático. Lo anterior sin perjuicio de que, cuando el tiempo disponible lo permita, el Tribunal

puede ordenar la práctica de todas aquellas diligencias para mejor proveer que estime convenientes.

La definitividad o inimpugnabilidad de todos aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral que no hubieren sido oportunamente impugnados en los plazos legales, también es una institución procesal que corresponde a la naturaleza del derecho tutelado ya que permite ir concluyendo de manera consolidada las diversas etapas sucesivas de preparación de la elección, jornada electoral y de resultados y calificación de la elección.

La publicidad no sólo de las resoluciones judiciales electorales, sino incluso de las sesiones en las que aquéllas se decretan, es otro rasgo que también corresponde a la naturaleza netamente pública de la materia comicial.

También propias del juicio comicial y correspondientes con la finalidad de éste, serían las reglas procesales que autorizan la suplencia de la deficiente expresión de agravios o las que promueven el acceso de las partes al proceso, así como las específicas atribuciones que la ley otorga al juzgador electoral para dirigir el curso del juicio, habida cuenta de que el interés público subyacente en la materia impide dejar el proceso judicial a disposición exclusiva de las partes.

En suma, el sistema mexicano de justicia electoral tiene una configuración legal que le permite lograr la finalidad última que lo justifica: garantizar la plena vigencia del derecho electoral y consecuentemente del Estado democrático de derecho.

BIBLIOGRAFÍA

ÁGUILA, Rafael del (ed.), *Manual de ciencia política*, Madrid, Trotta, 1997

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel. *Código Electoral*, 3ª Ed., Madrid, Edit. El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 1999.

BECERRA, Ricardo/ SALAZAR, Pedro/ WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, traducción de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

BOBBIO, Norberto, *Contribución a la teoría del derecho*, Madrid, Edit. Debate, 1990

BOTT, Alexander J., *Handbook of United States Election Laws and Practices*, New York, Greenwood Press, 1990.

BOGDANOR, Vernon (ed), *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*, España, Alianza Editorial, 1991

BORJA, Rodrigo. *Derecho político y constitucional*, 2ª Ed., México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1991.

BISCARETTI, Paolo. *Derecho Constitucional* -prólogo de Pablo Lucas Verdú-, Madrid, Edit. Tecnos, 1965

BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1996, p. 621.

BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 11ª Ed., México, Porrúa, 1997

CABO DE LA VEGA, Antonio, *El derecho electoral en el marco teórico y jurídico de la representación*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

COTTERET, Jean Marie, y EMERI, Claude. *Los sistemas electorales*, Barcelona, España, Ed. Oikos Tau, S.A.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime *et al.*, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996

CARBONELL, Miguel. *Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*. México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001

CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000

CARBONELL, Miguel (comp) *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Edit. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000

CARPIZO, Jorge y Miguel Carbonell -coords.-, *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 5ª ed., México, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996

COSSIO, José Ramón y Luis M. Pérez de Acha (compiladores), *La Defensa de la Constitución*, Edit. Fontamara, México, 1997.

CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, México, Facultad de Derecho/UNAM, Fondo de Cultura Económica, trad. de José Lion Depetre, 1998,

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU, *Los derechos humanos y las elecciones. Manual sobre los aspectos jurídicos, técnicos y de derechos humanos referentes a las elecciones*, Ginebra, Naciones Unidas, 1994.

CETINA MENCHI, David (Coord.), *Asignación de diputados por el principio de representación proporcional en los estados y el distrito federal*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.

DÍAZ ORTIZ, Angel R. (Coord.) *Panorama Electoral, Estudio comparativo de las legislaciones electorales de la República Mexicana*, México, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

DOSAMANTES TERAN, Jesús Alfredo, *Diccionario de Derecho Electoral*, México, Porrúa, 2000

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 15ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 1996

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, España, Ed. Ariel, 1992

DIEZ SÁNCHEZ, Juan José. *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 1992

ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.) *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., México, Edit. Porrúa, 1995

FAYT, Carlos S., *Derecho político*, Buenos Aires, Ediciones De Palma, t. II, 1995.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, México, Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1999

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Mc Graw-Hill, 1997.

GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos*, España, Arazandi, 1999

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord.), *Los valores en el Derecho Mexicano, una aproximación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fondo de Cultura Económica, 1997.

GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, Juan Carlos, *Derecho electoral español. Normas y procedimiento*, Madrid, Tecnos, 1996.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 31ª ed., México, Porrúa, 1980

GARCÍA MÁYNEZ, *Filosofía del derecho*, 5ª ed., México, Edit. Porrúa, pp. 356-412.

HART, H.L.A. *Post Scriptum al concepto de derecho*, trad. Rolando Tamayo y Salmorán, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2000

HUME, David. *Treatise of Human Nature*. Inglaterra, Edit. Fontana, 1972

HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, *Derecho electoral costarricense*, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1990.

IDEA International (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México, 2000.

IDEA International (Institute for Democracy and Electoral Assistance), United Nations, IFES (International Foundation for Election Systems) *Administración y costo de las elecciones, proyecto ace*, Washington, Proyecto ACE, 2000.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH), Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario Electoral*, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 2000.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª. Ed., 4 vols., México, Editorial Porrúa e IIJ de la UNAM, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 12 tomos, México, Editorial Porrúa e IIJ de la UNAM, 2002.

JÈZE, Gastón, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, (traducción de Julio San Millán Almagro, directa de la 3ª edición francesa de "Les principes généraux du droit administratif", París, 1930), Argentina, Edit. Depalma, 1949, t. II².

JUSTO LOPEZ, Mario, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, De Palma, 1999

KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1973

KELSEN, Hans. *La teoría pura del derecho*, México, Edit. Nacional, 1981

LARENZ, Karl, *Metodología de la ciencia del derecho*, 3ª ed. Barcelona, Edit. Ariel, 1994

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, UNAM/ Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.

MOCTEZUMA BARRAGAN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994

NOHLEN, Dieter, Picado, Sonia, Zovato, Daniel (Compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y coeds., 1998.

NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales en el mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (Compilador), *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/ Instituto Federal Electoral/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Universidad de Quintana Roo/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999 (Tomo I *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*; Tomo II *Justicia en el umbral del siglo XXI*; Tomo III *Administración y financiamiento en el umbral del siglo XXI*; Tomo IV *Ética y derecho en el umbral del siglo XXI*)

OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (Compilador), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y perspectivas*, México, Instituto Federal Electoral/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM/ Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)/ IDEA Internacional/ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 6ª ed., Madrid, Edit. Tecnos, 1999

QUIROGA, HUGO, "La democracia posible: un cruce entre procedimiento, valores y políticas", en *Política e Instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Edit. Paidós y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2001.

RAE, Douglas, *The Political Consequences of Electoral Laws*. U.S.A., New Haven, Yale University Press, 1967

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, UNAM, 1984

RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Madrid, Tecnos, 1996

SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997

SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de teoría política*, Madrid, Editora Nacional, 1976.

SALAZAR, Luis/ WOLDENBERG, José, *Principios y valores de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 1, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, 1996.

SERRANO GÓMEZ, Enrique, *Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político*, México, Ediciones Cepcom, 1998.

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 19ª ed. México, Edit. Porrúa, 1983

TENA RAMIREZ, Felipe (comp.). *Leyes Fundamentales de México 1808- 1997*, 20ª ed. México, Edit. Porrúa, 1997

VIDAL GÓMEZ ALCALÁ, Rodolfo, *La ley como límite de los derechos humanos*, México, Edit. Porrúa, 1997

WOLDENBERG, José et al., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.

Leyes y jurisprudencia

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

Constituciones y leyes electorales de las entidades federativas del país;

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México

Jurisprudencia y tesis relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tribunal Electoral del P.J.F., México.

