

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.”<sup>111</sup> 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.”<sup>112</sup> 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

---

<sup>111</sup> 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.

<sup>112</sup> 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.”<sup>113</sup>

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.”<sup>114</sup> 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

---

<sup>113</sup> 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 anularon las elecciones de gobernador en Tabasco)

<sup>114</sup> 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 político”<sup>115</sup> 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”<sup>116</sup> 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.”<sup>117</sup>

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.

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

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>117</sup> *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 Políticos<sup>118</sup> y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>119</sup> 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.”<sup>120</sup>

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

---

<sup>118</sup> 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).

<sup>119</sup> 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 ).

<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup>

### **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.”<sup>122</sup>

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 comunidades<sup>123</sup>) que lo integran y

<sup>121</sup> Ver precedente citado en nota 107

<sup>122</sup> 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

<sup>123</sup> 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 declaren 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.<sup>124</sup> 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”.<sup>125</sup> Esto es, el hecho de que México sea federal implica que al

---

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

<sup>124</sup> 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)

<sup>125</sup> 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.<sup>126</sup>

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

---

<sup>126</sup> 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."<sup>127</sup>

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 todas 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

---

<sup>127</sup> 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.”<sup>128</sup> 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.<sup>129</sup>

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,

---

<sup>128</sup> 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.

<sup>129</sup> 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...”<sup>130</sup>

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.”<sup>131</sup>

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

---

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> 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.

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”, entendiendo por ésta al “conjunto de normas jurídicas que rigen un cierto comportamiento social claramente identificado”<sup>132</sup>.

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)

<sup>132</sup> 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 social<sup>133</sup>.

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”.<sup>134</sup>

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.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> “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. 441).

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

<sup>135</sup> 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”,<sup>136</sup> 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”.<sup>137</sup>

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*.

---

<sup>136</sup> ARNALDO ALCUBILLA, “Sufragio”, ob. cit. en nota 72, p. 1209.

<sup>137</sup> 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”.<sup>138</sup>

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).

---

<sup>138</sup> 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,<sup>139</sup> 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,<sup>140</sup> en cuyo caso el involucrado no estaría en aptitud de votar en las elecciones populares.

---

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> 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 las 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.<sup>141</sup>

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”.<sup>142</sup>

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***

---

<sup>141</sup> “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).

<sup>142</sup> 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:<sup>143</sup>

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

---

<sup>143</sup> 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.<sup>144</sup>

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).<sup>145</sup>

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.

<sup>144</sup> 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.<sup>146</sup>

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.<sup>147</sup>

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:

---

<sup>145</sup> ARAGÓN REYES, ob. cit. en nota 4, p. 121.

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

<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup>

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

---

<sup>148</sup> GARCÍA ROCA, Javier, *Cargos públicos representativos*, España, Arazandi, 1999, p. 149.

institución de base constitucional, pero de configuración legal,<sup>149</sup> 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 <sup>150</sup> 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

---

<sup>149</sup> 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).

<sup>150</sup> 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".<sup>151</sup>

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.

---

<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup>

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—,<sup>153</sup> 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.

---

<sup>152</sup> 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.

<sup>153</sup> 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 las 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 existir<sup>154</sup>

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).

<sup>154</sup> 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.<sup>155</sup>

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

---

<sup>155</sup> 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 las 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 las 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”.<sup>156</sup>

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

---

<sup>156</sup> 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 7° 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.<sup>157</sup>

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 7° 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

---

<sup>157</sup> 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 7°”, 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 común<sup>158</sup> 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”.<sup>159</sup>

### ***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.

---

<sup>158</sup> 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.

<sup>159</sup> 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 *Díario 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 la 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.<sup>160</sup>

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***

---

<sup>160</sup> 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".<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> 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.<sup>163</sup> 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”.<sup>164</sup>

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”.<sup>165</sup> Los órganos de dirección del IFE, esto es, el Consejo General y los consejos locales y distritales, se han “ciudadanizado” en

---

<sup>163</sup> “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).

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

<sup>165</sup> 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."<sup>166</sup>

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

---

<sup>166</sup> 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”.<sup>167</sup>

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.

---

<sup>167</sup> 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.<sup>168</sup> 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.

<sup>168</sup> 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.<sup>169</sup> 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);<sup>170</sup> 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

---

<sup>169</sup> “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)

<sup>170</sup> 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.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> "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 un tercera finalidad: la de hacer efectiva una democratización de los mecanismos de decisión" (DIEZ 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.”<sup>172</sup>

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;

---

<sup>172</sup> 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.

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”.<sup>173</sup>

Particularmente cabe señalar que entre los elementos y requisitos que todo acto administrativo electoral debe cumplir,<sup>174</sup> 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.

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

---

<sup>173</sup> 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.

<sup>174</sup> 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”,<sup>175</sup> 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.”<sup>176</sup> 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*.

## **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

---

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

<sup>176</sup> *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 federal<sup>177</sup>, son los siguientes:

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

---

<sup>177</sup> 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 elecciones<sup>178</sup>, 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 ellas<sup>179</sup>.

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

---

<sup>178</sup> 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.

<sup>179</sup> 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 años<sup>181</sup>.

Frente a la posibilidad de que los juzgadores electorales adquirieran 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

---

<sup>181</sup> *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 Tribunal<sup>184</sup>.

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.

---

<sup>184</sup> 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 electoral<sup>185</sup>.

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

---

<sup>185</sup> 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 asociación<sup>186</sup>.

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.

---

<sup>186</sup> 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 jurisdiccional<sup>187</sup>”

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 elecciones<sup>188</sup>.

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

---

<sup>187</sup> 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.

<sup>188</sup> 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.”<sup>189</sup>

### ***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.

---

<sup>189</sup> 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 Electoral<sup>190</sup>, 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 procedente<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> 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.

<sup>191</sup> 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 asunto<sup>192</sup>. 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 demanda<sup>193</sup>.

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

---

<sup>192</sup> 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.

<sup>193</sup> 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 IJ de la UNAM, 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 12 tomos, México, Editorial Porrúa e IJ 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. II<sup>2</sup>.

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.

