

CAPÍTULO OCTAVO

El derecho de petición y la participación política	267
I. Participación política y ciudadanía	267
II. Los derechos políticos en México	268
III. Posición del Tribunal Electoral frente a los derechos políticos ..	275
IV. La titularidad de los derechos políticos y el derecho de petición	281

CAPÍTULO OCTAVO

EL DERECHO DE PETICIÓN Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

I. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANÍA

El derecho de petición tiene una connotación política evidente, tal y como ha quedado señalado en la revisión histórica hecha al inicio de este trabajo. Y ahora dedicaremos algunas líneas a comentar su expresión como parte de los derechos políticos consagrados constitucionalmente.

Los denominados derechos políticos no merecieron durante mucho tiempo de un abundante análisis por parte de la doctrina nacional, sin embargo, en fechas recientes, aumentó el interés en tal tema. De ahí que la anterior denominación diera paso a otras formulaciones como la de derechos ciudadanos, derechos de los gobernados, prerrogativas políticas, o más complejas, como la de derechos político electorales, como se ha inclinado a considerarlos el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A pesar de que es casi evidente, no siempre se acepta el carácter político que adquiere el derecho de petición en tanto posibilidad de participación en la actividad del ente estatal. Esta vinculación debe expresarse a partir de una relación previa: ciudadanía-derechos políticos. Por ello es necesario referirnos a ambos temas, aunque sea someramente. No será preciso abundar sobre estas construcciones presentes ya en los sistemas políticos de la antigüedad en Occidente. Grecia es el caso paradigmático donde se aprecian los primeros moldes de lo que con el paso del tiempo será el modelo occidental clásico. Luego de un amplio periodo de olvido, en los siglos XIII y XIV, con el renacimiento de la teoría política de Aristóteles, se produce una restauración del concepto de ciudadanía en un sentido político. Los estudios sobre el derecho y la historia de Roma coadyuvarían en tal fenómeno.

Paralelo a este renacimiento, la doctrina política empezaría a influir en el tema de la potestad social, en la necesidad de la participación política para formar los gobiernos. En el siglo XVII, Locke hizo evidente la necesidad del consentimiento popular para legitimar el gobierno y sus acciones. Al atacar la monarquía absoluta, Locke afirmó que el Estado debía proteger las vidas y las libertades de sus ciudadanos, de modo que sus necesidades y deseos gozaran de clara prioridad y fueran considerados como un derecho absoluto. Y una parte del debate, considerada por algunos estudiosos como la parte central, se situó en la cuestión de quién debería ser considerado *ciudadano*, es decir, quién podría ejercer el derecho al voto. Este será un tema presente durante los siglos XVIII y XIX, y que será recogido en las discusiones constituyentes mexicanas, cuyos debates tendrán reflejo en las disposiciones constitucionales correspondientes.

II. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN MÉXICO

En el siglo XIX, los tratadistas mexicanos trataron de explicar el origen de estos derechos y expresar las consecuencias que de tal origen se derivaban. Así, Ramón Rodríguez, en su *Derecho constitucional escrito para servir de texto a los alumnos del Colegio Militar*, expresaba:

El carácter de ser eminentemente sociables da a los hombres el derecho de intervenir en la organización de la sociedad que existe formada por ellos, y que debe organizarse en beneficio de todos y cada uno de los individuos que la forman.

Pero este derecho de intervenir en la organización de la sociedad tiene respecto de los derechos individuales del hombre, una diferencia esencial en cuya virtud las consecuencias que nacen de uno deben ser distintas de las que se derivan de los otros.

Los derechos puramente personales del hombre nacen de su libertad, y como ésta, según hemos visto, es igual en todos los individuos, todos deben usar igualmente de ellos.

La organización de la sociedad es una obra para cuyo desempeño es necesario e indispensable poder distinguir lo justo de lo injusto, lo que en el orden moral es bueno o malo, lo que se conforma con la naturaleza del hombre o la contraría.

En una palabra, el derecho de intervenir tanto en la organización de la sociedad como en su régimen, tiene por fundamento y origen la capacidad.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA

269

En las de los hombres hay comúnmente diferencias inconmensurables, y por consecuencia necesaria, la ley política para ser conforme con la naturaleza, debe establecer en el ejercicio de este derecho diferencias análogas a la que la misma naturaleza ha establecido en la fuente y origen de que dimana, que es la capacidad.

Deben por consecuencia las leyes políticas expresar con toda claridad las condiciones que deban concurrir en cada hombre para que tenga el derecho de tomar parte en la organización de la sociedad o en el ejercicio del poder público.

Estas condiciones no deben ser arbitrarias y caprichosas, sino sujetarse estrictamente a lo que la naturaleza indique, sin privar jamás del ejercicio de estos derechos sino a los que, absoluta y notoriamente, hayan sido privados por la naturaleza de la capacidad necesaria para ejercerlos.⁴³⁴

Es pues la ciudadanía el requisito específico para ejercer los derechos políticos. La vinculación entre ambos conceptos es ineludible, puesto que hay una relación causal entre ambos. No es extraño que tal categoría ingresara directamente al derecho constitucional, y en específico al texto constitucional. Como advierte Mariano Coronado, la calidad de ciudadanos coloca a los individuos en la categoría *más elevada en el conjunto de los nacionales*, puesto que es *la expresión perfecta de las relaciones políticas entre el individuo y el Estado*. Requiere por ello, en primer lugar, la condición de nacional, de mexicano, dado que su concesión se corresponderá con una participación en la vida del Estado mexicano, y ello exige interés por parte del sujeto; pero además, requiere de cierta edad y una específica calidad personal: tener un modo honesto de vivir, características que permitirán asegurar la capacidad del individuo para participar en esa relación ciudadano-Estado.⁴³⁵

Ello no obsta para recordar que en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843, el artículo 18 exigía otros requisitos para optar por la

⁴³⁴ Rodríguez, Ramón, *op. cit.*, nota 97, pp. 188 y 189.

⁴³⁵ Señala Mariano Coronado respecto de la edad necesaria para ser ciudadano, “es aquella en que el desarrollo completo de las facultades hace presumir en el hombre juicio y cordura; (21 años, o 18 en los casados, por su representación como jefes de familia). Por lo que hace a posición social, los que viven habitualmente de medios u ocupaciones reprobadas por la ley, como los malhechores, los ebrios consuetudinarios, los tahúres de profesión, no pueden considerarse ciudadanos. Fuera de los dos requisitos mencionados, nuestro código fundamental no exige para la ciudadanía condiciones de fortuna, de raza, etcétera, como sucede en otras naciones”. Coronado, Mariano, *op. cit.*, nota 21, p. 110.

calidad de ciudadano: renta anual de 200 pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto; señalándose que a partir de 1850, al llegar a la edad de ser ciudadano, además de la renta era exigencia para entrar a ejercer sus derechos políticos el saber leer y escribir.⁴³⁶ Y también debe recordarse que el artículo 1o. del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, señalaba los requisitos para ser considerado ciudadano mexicano, entonces sólo se exigía la calidad de mexicano, fuera por nacimiento o naturalización, edad de 20 años, modo honesto de vivir y, además, que no hubiera sido condenado en proceso legal a una pena infamante.

Para Mariano Coronado, los derechos políticos o del ciudadano no son más que las funciones especiales que les competen a quienes tienen tal calidad, y son, por encima de todo, los *actos que directamente se refieren al sostén y a la marcha política del Estado*. De ahí la importancia de los mismos, pues el Estado necesita de la cooperación de los asociados para mantener su existencia y llenar sus fines. Y haciendo eco de los planteamientos decimonónicos negaba aptitud a las mujeres y menores de edad para participar en tales actividades, que quedaban conferidas “a los individuos que (la Constitución) juzga más aptos para la vida pública... los derechos políticos no son inherentes a la naturaleza humana, son creaciones del Estado, que los extiende o limita según el espíritu que lo anima, o las circunstancias del pueblo cuyo ser político informa”.⁴³⁷

Cabe mencionar de lo anotado que la corte mexicana se separa de la protección de los derechos políticos por no considerarlos derechos fundamentales, o más bien, en el decir jurisprudencial, garantías individuales. Conforme a tal tenor la interpretación dada a los derechos políticos era evidentemente restrictiva, fundada en dos argumentos: el primero ponía énfasis en la naturaleza de los derechos políticos y al señalarles una distinta de las garantías individuales también les dejaba sin defensa por medio de amparo, dado que este mecanismo de tutela correspondía únicamente a aquéllas; el segundo argumento, bastante trillado por cierto, era el relativo a que el Poder Judicial de la Federación, y en especial la Suprema Corte, no

⁴³⁶ Y retrocediendo un poco más, en las *Leyes constitucionales* de 1836 encontramos que se fijaba una renta anual de 100 pesos “procedentes de capital fijo o mobiliario o industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad” y la posibilidad de que el Congreso otorgue una “carta especial de ciudadanía”. Como dato curioso debe anotarse la amenaza de que a partir de 1846 los derechos derivados de la ciudadanía se suspendían por no saber leer y escribir, así como por entrar al servicio doméstico.

⁴³⁷ Coronado, Mariano, *op. cit.*, nota 21, p. 111.

debía ocuparse, o inmiscuirse, en cuestiones políticas. Este último argumento era y es totalmente inválido si se toma en consideración que precisamente la corte es la cabeza visible de uno de los órganos del poder público del Estado mexicano.

Al revisar el tema, Santiago Nieto señala que puede encontrarse el origen de la separación entre Poder Judicial de la Federación y derechos políticos en el siglo XIX

particularmente con la polémica entre Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias por la cual los asuntos electorales dejaron de ser conocidos por el Poder Judicial de la Federación. José María Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el periodo presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, postuló la tesis de la incompetencia de origen que sostenía la facultad del Poder Judicial para conocer de amparos en materia electoral y, particularmente, de revisar los procesos electorales que habían llevado al cargo a las autoridades responsables. Iglesias argumentaba que si la autoridad había sido llevada al poder por un proceso fraudulento, sus actos eran nulos en virtud de una incompetencia originaria. Vallarta, por su parte, consideró que el Poder Judicial no debía interferir en cuestiones políticas y, apoyado por Díaz, eliminó, como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la intervención judicial en la política mexicana.⁴³⁸

Los derechos políticos, considerados por Sánchez Bringas como prerrogativas políticas de los ciudadanos mexicanos,⁴³⁹ se refieren a la possibili-

⁴³⁸ Nieto Castillo, Santiago, “Los derechos políticos en el Estado constitucional de derecho”, *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, núm. 8, mayo-agosto 2000, pp. 66-75. El autor cita la obra de Javier Moctezuma Barragán para abundar sobre su aserto: *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.

⁴³⁹ Sobre la distinción existente en el artículo 35, entre prerrogativas y derechos (dado que la redacción existente en 1857 hablaba de *prerrogativas del ciudadano*), Ramón Rodríguez había señalado: “la prerrogativa, del verbo latino *proerogare*, preguntar antes, significaba entre los romanos la facultad o privilegio que tenía alguna tribu para votar antes que las demás. // Basta la etimología de esta palabra para comprender que ella sólo significaba una facultad relativa, una preferencia personal, como dice el diccionario de sinónimos españoles; mientras que la palabra derecho importa una facultad absoluta que corresponde exclusivamente al que está investido de él. // En este concepto las prerrogativas del ciudadano son únicamente las condiciones en cuya virtud debe ser preferido, en casos y para objetos determinados, a los otros individuos que no tengan la calidad de ciudadanos. // No les dan estas prerrogativas la facultad absoluta de hacer determinadas cosas siempre que quiera, sino únicamente la garantía de que cuando la ley o los funcionarios públicos llamen a los hombres a ejercer ciertas funciones, los ciudadanos serán llamados, de preferencia a

dad de los ciudadanos de participar, en forma directa o indirecta, en los asuntos políticos del país, y tienen expresión concreta en el artículo 35 de la Constitución Federal. Se señala que en tal artículo también aparecen mencionadas prerrogativas relacionadas con la seguridad nacional.⁴⁴⁰ De las primeras, las prerrogativas políticas destacan:

- a) *La posibilidad de votar*, conforme a la cual los ciudadanos tienen derecho de sufragio, que comprende la participación en los procedimientos electorales que determinarán a las personas que ocuparán los cargos públicos de elección.
- b) *La posibilidad de ser votado en los cargos de elección*, en el caso de esta prerrogativa debe señalarse que está condicionada además al cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales establecidos para cada cargo de elección popular.

los que no tengan ese carácter. // Los derechos del ciudadano son, por el contrario, una facultad absoluta que puede poner en ejercicio siempre que lo crea conveniente”. Conforme a tal criterio sólo consideraba como “dos derechos verdaderamente tales porque los pueden ejercer siempre que quieran: 1o. El de asociarse para tratar los asuntos políticos del país; 2o. El de ejercer en ellos el derecho de petición”. Rodríguez, Ramón, *op. cit.*, nota 97, pp. 501-502, 505. Por su parte Mariano Coronado había señalado: “discutióse en el Constituyente sobre si estaba bien aplicada la palabra prerrogativa a los privilegios que en este artículo (35 constitucional) se conceden a los ciudadanos, o si mejor deberían llamarse derechos. Sin insistir acerca de que sea impropio o no el vocablo, es evidente que esas prerrogativas no son más que los *derechos políticos o del ciudadano*, que generalmente van anexos a la calidad o condiciones de tal”, y así consideraba que “los derechos de asociación y de petición, tocante a asuntos políticos, son también propios de la ciudadanía. Los ciudadanos, en efecto, contribuyen a la conservación y al desarrollo del Estado, lo dirigen por medio de la opinión y del voto, apoyan o censuran la política general, y para todas estas manifestaciones y funciones necesitan de esos derechos, que no se confieren a los puramente mexicanos, por presunción de incapacidad, ni a los extranjeros, por el poco interés que se supone tomen en los asuntos políticos del país”. Coronado, Mariano, *op. cit.*, nota 21, pp. 112 y 113. González Flores considera que son derechos el asociarse para tratar los asuntos políticos y ejercer el derecho de petición; que son prerrogativas, registrar los bienes y ocupación e inscribirse en los padrones electorales y desempeñar cargos concejiles y de jurados, y “participar de ambos atributos (derecho y prerrogativa) votar en las elecciones; desempeñar cargos de elección popular y tomar parte en el servicio de las armas”. González Flores, Enrique, *Manual de derecho constitucional*, 5a. ed., México, Manuel Porrúa Librería, 1978, pp. 41 y 42.

⁴⁴⁰ Tal sería el caso de la prerrogativa establecida en el artículo 35, fracción IV, que establece que los ciudadanos tienen el derecho de ingresar a las fuerzas armadas para la defensa de la República y de sus instituciones. En todo caso, debe recordarse que hay mandato constitucional en el sentido de considerarse también como una obligación de todos los ciudadanos mexicanos.

- c) *La posibilidad de ser nombrado para otro empleo o comisiones*, esta hipótesis se refiere a la aptitud de los gobernados para ocupar cargos públicos o desempeñar comisiones oficiales cuando se exija como condición la de contar con la calidad de ciudadano.
- d) *La posibilidad de asociarse*, conforme a la cual el ciudadano puede ejercer este derecho, libre y pacíficamente, para tomar parte en los asuntos políticos del país.
- e) *La posibilidad de ejercer el derecho de petición*.
- f) *La posibilidad de ejercer los derechos de reunión y manifestación*.

Se advierte que este autor incluye al de petición entre los derechos políticos. Por supuesto, cabe mencionar que la doctrina no ha sido uniforme al establecer tipologías sobre los derechos políticos. En algunos casos los amplían y en otros los restringen, por ejemplo Nieto Castillo señala que los derechos políticos quedan clasificados en cuatro rubros:

- a) *El derecho al sufragio* (activo y pasivo), al que señala como características la universalidad (supone que todos los ciudadanos cuenten con capacidad política y puedan ser electores), la libertad (sin influencia alguna), ser secreto (que asegure que la decisión del elector no pueda ser manipulada, ni susceptible a represalias posteriores), ser directo (consiste en que los electores tengan capacidad para decidir en forma directa a las personas que serán sus representantes), y ser igual (consiste en que el valor numérico del voto es el mismo para todos los ciudadanos).
- b) *El derecho de asociación*, entendido como el derecho humano de asociarse libremente con otras personas con cualquier objeto lícito, esto es, para la consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, como la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes. Por otra parte, la libertad de reunión alude al derecho humano de reunirse a congregarse con sus semejantes para cualquier objeto lícito y de manera pacífica.
- c) *La libertad de expresión y libertad de imprenta*, señala que la libre manifestación de las ideas encuentra su fundamento constitucional en el artículo 6o. y la libertad de imprenta en el artículo 7o., encontrándose ambas indisolublemente unidas. En cita a Ramon Cotarelo señala que el derecho a la libertad de expresión presenta una serie de

características que lo peculiarizan: 1) es el derecho fundamental más importante; 2) tiene una naturaleza dual pues actúa y se ejerce tanto frente a los poderes públicos como frente a los ciudadanos individualmente considerados, en cuanto sujetos del derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen; y 3) produce conflictos tripartitos, pues, además de ejercerse frente al poder y frente a los individuos aislados como titulares de derecho, también actúa frente a la colectividad como titular de un derecho público subjetivo que es el derecho a la información.

- d) *El derecho de participación en elecciones democráticas*, que tiene su fundamento en el artículo 40 constitucional que establece que México es una república democrática, representativa y federal. Ello significa que todos los ciudadanos tienen derecho a participar en forma directa en los procesos electorales, con la certeza de que no será modificado el sentido de su sufragio.⁴⁴¹

Esta tipología deja fuera al derecho de petición, y no es la única en hacerlo. La doctrina nacional que pugnaba por el reconocimiento de los derechos políticos y la necesidad de su protección, elaboró numerosas clasificaciones. En todas predominaba la férrea convicción de que era hora de

⁴⁴¹ Nieto Castillo, Santiago, *op. cit.*, nota 438, pp. 70-73. Para destacar la deficiencia normativa en el sistema jurídico mexicano, en la fecha de publicación de su trabajo, este autor cita: “La resolución 1999/57 de la Comisión de Derechos Humanos relativa a la promoción del derecho a la democracia señala como derechos políticos los siguientes: a) El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas; b) El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión; c) El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del poder judicial; d) El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres; e) El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos; f) Instituciones de gobierno transparentes y responsables; g) El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos; h) El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país. Finalmente, en el informe sobre el Estado de los Derechos Humanos en México de 1999 se aprecia claramente como el asunto de los derechos políticos no es una cuestión superada en nuestro constitucionalismo. La simple lectura de las disposiciones de los tratados internacionales signados por México en materia de derechos humanos así como de la resolución de marras evocan una profunda desigualdad entre los textos nacionales y la normatividad supranacional”. *Ibidem*, p. 74.

proteger tales derechos en el sistema jurídico mexicano. Nieto Castillo destacó que Ronald Dworkin⁴⁴² en su obra *Los derechos en serio* consideraba que los derechos humanos eran verdaderas cartas de triunfo esgrimidas por el ser humano en contra del Estado y que éste no podía restringirlos por ninguna causa de utilidad pública. Pugnaba porque la invitación de tomar los derechos en serio fuera adoptada en México, y tajante afirmaba: “no puede hablarse de un Estado constitucional de derecho ni de democracia en la medida en que no se respetan los derechos fundamentales. Y los derechos fundamentales no pueden ser tutelados si dejamos a un lado los derechos políticos. Este es el tiempo de los derechos políticos y su adecuada tutela y protección deben ser prioritarias del actual momento histórico”.⁴⁴³

Una vez instaurado el reconocimiento de que los derechos políticos requerían mecanismos de tutela efectiva, la doctrina empieza a elaborar, siguiendo en mucho las resoluciones del Tribunal Electoral, una teoría de los derechos políticos en México. Mercader Díaz de León afirma que la naturaleza de estos derechos políticos “es la de ser derechos subjetivos públicos en la medida en la que éstos pueden hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales competentes. Lo anterior es así, en virtud de que de no existir una vía jurisdiccional que pueda hacerse valer, quedan solamente como *expectativas de un derecho* o en *buenas intenciones*”.⁴⁴⁴ Como en nuestro país los instrumentos jurisdiccionales para hacer valer tales derechos limitan su acceso a supuestos legalmente determinados, puede señalarse entonces que hay que distinguir entre los derechos políticos *in genere* y los derechos político electorales protegidos mediante mecanismos procesales de defensa particular. En el apartado final de este capítulo mencionaremos la tipología reconocida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. POSICIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL FRENTE A LOS DERECHOS POLÍTICOS

Ahora bien, estas prerrogativas políticas reconocidas en el texto constitucional y en otros ordenamientos secundarios, actualmente se configuran

⁴⁴² Cita original: “Dworkin, Ronald, *Los derechos en serio*, Argentina, Planeta Agostini, 1993, 507 pp.”.

⁴⁴³ Nieto Castillo, Santiago, *op. cit.*, nota 438, p. 75.

⁴⁴⁴ Mercader Díaz de León, *El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*, México, Ediciones Delma, 2001, pp. 49 y 50.

en el sistema jurídico mexicano bajo la garantía de protección por parte de los órganos jurisdiccionales en materia electoral. Es de destacar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado una tesis de jurisprudencia en relación con el derecho de petición en materia política, especialmente en lo que se refiere a otorgarle tal prerrogativa a los partidos políticos, es decir, reconoce la ampliación del derecho de petición, no el de carácter genérico protegido por el artículo 80. constitucional, sino el de carácter político establecido en el artículo 35 constitucional a las personas jurídicas, en este caso a los partidos políticos. La tesis dictada por la Sala Superior corresponde a la tercera época, y es la que sigue:

DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. El artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho genérico de petición a favor de los habitantes de la República, que debe ser respetado por todos los funcionarios y empleados públicos, siempre que se formule por escrito y de manera pacífica y respetuosa. El artículo 35, fracción V, constitucional, consagra el derecho de petición en materia política como prerrogativa específica de los ciudadanos mexicanos; disposiciones que son aplicables en materia electoral, porque existe el criterio interpretativo de que los derechos fundamentales contemplados en la Constitución General de la República deben de interpretarse en un sentido amplio y no restrictivamente, así como criterio generalizado en los tribunales federales, en el sentido de que los derechos fundamentales contemplados en dicha Constitución, no sólo le asisten a las personas físicas sino también a las personas jurídicas, cuando éstas sean susceptibles de disfrutarlos, criterio que, trasladado al artículo 35, conduce a la conclusión de que el derecho de petición en materia política, no sólo corresponde a los ciudadanos en lo individual, sino también a los partidos políticos, por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales. Por ende, si los partidos políticos son formas de asociación ciudadana, no puede negarse que están facultados, a través de sus legítimos representantes, para acudir ante las autoridades políticas, y en forma más concreta ante las autoridades electorales, a realizar alguna solicitud o petición, referente a cuestiones político-electorales, y que al no existir restricción, ésta necesariamente tendrá que resolverse.⁴⁴⁵

Esta interpretación corresponde con el criterio sostenido en una tesis anterior, dictada precisamente al ocuparse del tema de los derechos funda-

⁴⁴⁵ Sala Superior, tesis S3ELJ 26/2002.

mentales de carácter político y su tutela por el citado órgano electoral del Poder Judicial de la Federación. En tal ocasión, la Sala Superior señaló:

DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.⁴⁴⁶

Ahora bien, en relación con la misma protección de los derechos político electorales, es incuestionable la procedencia en relación con los partidos políticos, sin embargo, cuando se trata de entes que no gozan del carácter de entidades públicas, como es el caso de los partidos políticos, se plantea una controversia sobre la que conviene abundar a efecto de entender el carácter mismo de los derechos político electorales y su oponibilidad frente al Estado y otros entes jurídicos.

⁴⁴⁶ Sala Superior, tesis S3ELJ 29/2002.

La misma Sala Superior consideró improcedente el ejercicio del juicio que tutela los derechos político electorales cuando éste se intentaba contra actos producidos por partidos políticos, argumentando que el sujeto pasivo siempre debe ser una autoridad, y que los partidos políticos carecían de tal calidad:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución Federal; 9o., párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros inciuadanía el requisito ad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación “el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9o., 12, párrafo 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artícu-

lo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.⁴⁴⁷

Al dictar esta decisión, la Sala Superior estaba ampliando la interpretación sostenida en el año precedente, cuando al ocuparse de los requisitos para la procedencia del juicio no había considerado que la presunta violación reclamada fuera intentada contra una autoridad:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual; y, c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo “cuando”, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del

⁴⁴⁷ Sala Superior, S3ELJ 15/2001.

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como conjunción de tiempo y con el significado de “en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que”, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.⁴⁴⁸

Por supuesto, la doctrina jurisprudencial de este órgano jurisdiccional especializado es mucho más amplia de lo esbozado aquí, sin embargo, de lo transcrito puede deducirse que apenas están comenzando a dilucidarse los perfiles del derecho de petición en materia política. Habrá que esperar para poder revisar su configuración y sobre todo los alcances del mismo a la luz de una nueva realidad participativa. Hasta el momento las decisiones dictadas son el inicio de una nueva etapa para los derechos políticos en México. Tiempos vendrán para que su reconocimiento se dé sin cortapisas, y las pasadas omisiones sean pecados de juventud en el sistema jurisdiccional mexicano.

⁴⁴⁸ Sala Superior, S3EL 031/99.

IV. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y EL DERECHO DE PETICIÓN

Burgoa señala que los titulares de los derechos subjetivos políticos son todas las personas que tengan la calidad de *ciudadano*, “y se traduce en lo que se llama heterodoxamente *voto activo* y *voto pasivo*, así como en la libertad de formar asociaciones y partidos políticos”.⁴⁴⁹ Esta afirmación debe ser matizada conforme se deduce de la decisión del Tribunal Electoral, mencionado *supra*, que considera que el derecho de petición en materia política corresponde también a los partidos políticos.

Por su parte, la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-117/2001 (Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano) ha establecido una tipología de los derechos, y se ha decantado por una primera interpretación sobre la titularidad de los mismos, al afirmar que

entre los derechos fundamentales de carácter político que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos *confiere exclusivamente a los ciudadanos mexicanos*, se encuentran:

- a) El derecho de petición en materia política (artículos 8o. y 35, fracción V);
- b) El derecho de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 9o.);
- c) El derecho de votar en las elecciones populares (artículos 35, fracción I; 41, fracción IV, y 99, fracción V);
- d) El derecho de ser votado para todo cargo de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley (artículo 35, fracción II; 41, fracción IV, y 99, fracción V);
- e) El derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (artículos 9o.; 35, fracción III, y 41, fracción IV), y
- f) El derecho de afiliarse libre, pacífica e individualmente a los partidos políticos (artículos 41, fracción I, y 99, fracción V).

⁴⁴⁹ Este autor se refiere también a los derechos subjetivos civiles, administrativos y sociales. Los de carácter civil “dimanan de relaciones de coordinación que generalmente se entablan entre *particulares* y los de carácter administrativo provienen de actos unilaterales o bilaterales en que intervienen como sujetos activos los órganos estatales que forman la administración pública. Los derechos subjetivos de índole social tienen como titulares a los sujetos individuales o colectivos pertenecientes a la clase trabajadora principalmente y derivan de las garantías sociales frente a la clase patronal a cuyos miembros corresponden las obligaciones correlativas”. Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, nota 138, pp. 116 y 117.

A este listado se deben agregar los derechos consagrados en los ordenamientos secundarios que desarrollan otros derechos político electorales. Por ejemplo, el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.
3. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes: ...

En torno a estas disposiciones, el Tribunal Electoral ha reconocido que la ley reglamentaria desarrolla el contenido de derechos fundamentales de carácter político, exclusivos del ciudadano, en tres aspectos: 1) concretiza el derecho de asociación de los ciudadanos, otorgándoles la facultad de constituir partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales; 2) reafirma el derecho de los ciudadanos de afiliarse individual y libremente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales; y 3) crea el derecho de los ciudadanos de participar en la observación del proceso electoral federal en todas y cada una de sus etapas.

En todo caso no puede dejar de recalcarse que el derecho de petición aparece en primera línea, a diferencia de otras decisiones del Tribunal Electoral, en donde suele ser omitido del listado de derechos políticos. La atribución de la titularidad del derecho de petición en materia política corresponde al reconocimiento del carácter participativo del modelo político nacional, de ahí que se estime como una prerrogativa que el ciudadano pueda ejercer el derecho de petición.

No debe olvidarse que el concepto y calidad de ciudadano está sufriendo mutaciones interesantes en otras latitudes, donde el reconocimiento de los derechos políticos es más acorde con la idea de derechos fundamentales, dada su capacidad de tutela ante las vulneraciones que sufren. En nuestro país, conforme con la redacción constitucional, los derechos políticos se entienden reservados para quienes ostentan la calidad de ciudadanos (y ahora, vía la interpretación constitucional efectuada por el Tribunal Electoral, también los partidos políticos).