

## LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO MEXICANO HABITANTE Y RESIDENTE EN BAJA CALIFORNIA

Luis Rolando ESCALANTE TOPETE

SUMARIO. I. *Los derechos político-electorales, ¿son derechos fundamentales?* II. *Los derechos político-electorales del ciudadano en la legislación federal.* III. *Los derechos político-electorales del ciudadano en la legislación del estado de Baja California.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

### I. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, ¿SON DERECHOS FUNDAMENTALES?

Los derechos políticos, en general, no han encontrado una definición que pueda satisfacer los intereses de los estudiosos de este tema e, inclusive, cuando se trata de precisar el significado de la voz, los propios diccionarios jurídicos —aun los especializados— no coinciden

Algunos lo remiten al derecho constitucional, otros a derechos cívicos, otros más a derechos de los ciudadanos; lo cierto es, como lo manifiesta Luis Sánchez Agesta: “La expresión derechos políticos corresponde a una terminología científica que no encuentra, normalmente, correspondencia en los textos escritos”.<sup>1</sup>

Sin embargo, al margen de su significado etimológico, no es posible negar la existencia de estos derechos, toda vez que forman parte de la naturaleza humana. Mientras no desaparezca el hombre, los derechos políticos seguirán siendo el fundamento principal para la formación y organización de cualquier sociedad y, como consecuencia, del Estado, independiente-

<sup>1</sup> Sánchez Agesta, Luis, “Derechos y deberes políticos”, *Diccionario electoral*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, p. 228.

mente de su régimen jurídico o de su forma de gobierno. Como dice Arturo Barraza:

Y es que el *zoon politikón* o el *homo politicus* que es el hombre, encuentra en el ejercicio de estos derechos, el elemento indispensable para su realización, tanto en lo individual como en lo colectivo. Por lo tanto, la formación de la sociedad humana no sólo es satisfacer una necesidad del hombre como ser social, sino también reconocerle los valores derivados de su propia dignidad, es decir, la inteligencia, la libertad y la sociabilidad.<sup>2</sup>

Luigi Ferrajoli nos propone una definición formal del concepto de derechos fundamentales:

son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a —todos— los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar: entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica: y por *status*, la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son en ejercicio de éstas.<sup>3</sup>

En opinión de Javier Orozco Gómez, los derechos políticos —difícilmente ubicados dentro de los derechos humanos, en un sentido estricto— son considerados por la comunidad política contemporánea como derechos fundamentales y como manifestación de la voluntad general.

Prueba de ello es su inclusión en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, cuyo artículo 21 señala que consisten en: “el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, sea directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y a tener acceso en igualdad a las funciones públicas, siendo la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas por sufragio universal, igualitario y secreto, la base de la autoridad del

<sup>2</sup> Barraza, Arturo, *Apuntes de derecho electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, Libro 1, p. 415.

<sup>3</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001, p. 37.

poder público”. Adicionalmente, consagra el derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y de asociación, complementarios de lo anterior.<sup>4</sup>

En este sentido, los derechos políticos en general no sólo se refieren a los derechos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación política, como lo establecen las fracciones I, II y III del artículo 35, así como el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de nuestra carta magna, sino también a los derechos que tiene todo individuo para intervenir en actividades que se encuentren relacionadas con el Estado en el ejercicio de la función pública; es decir, con independencia de que se trate de derechos para elegir a autoridades políticas, o de ser electo, o de asociarse, o de reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Estos derechos también garantizan el ejercicio del derecho de petición y de manifestación de las ideas, ya sea en forma escrita o en forma oral, con la limitante de que sólo podrán hacer uso de estos derechos los ciudadanos mexicanos.

En este contexto, y siguiendo a Arturo Barraza en su trabajo citado, podemos expresar que “los derechos político-electorales pertenecen a la rama del derecho público, reconocidos constitucionalmente a la persona como ciudadano mexicano, ya sea en lo individual o colectivo, para que dentro de un Estado de derecho, participe con la representación de la soberanía del pueblo y de manera democrática en la renovación del poder público”.<sup>5</sup>

En consecuencia, resulta interesante preguntarnos: ¿cómo hacer valer estos derechos cuando son violados, cuando nos es impedido su libre y real ejercicio? Por disposición expresa de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fracción VII de su artículo 73 consigna: “El juicio de amparo es improcedente: ...contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”.

Sin embargo, la reforma electoral federal de 1996 elevó al texto de la ley suprema de la Unión la protección de estos derechos fundamentales al disponer en su artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad de conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre: “Las impugnaciones de

<sup>4</sup> Orozco Gómez, Javier, *Estudios electorales*, México, Porrúa, 1999, p. 23.

<sup>5</sup> Barraza, Arturo, *Apuntes de derecho electoral*, cit., nota 2, pp. 416 y 417.

actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes”.

Como lo afirma Flavio Galván Rivera, este precepto, sin embargo, no constituye sino una garantía de eficacia de los correlativos derechos y deberes del ciudadano, incorporados al texto constitucional merced a la propia reforma, que abarcó el texto de la fracción III de los artículos 35 y 36 de la carta magna, al disponer el primer precepto que es prerrogativa del ciudadano mexicano asociarse individual y libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país; en la segunda disposición, el legislador constituyente permanente señaló que es obligación del ciudadano votar en las elecciones populares, en los términos que la ley establezca.<sup>6</sup>

Derivado de la reforma citada, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, incorporó en su Libro Tercero, el denominado Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, quedando al amparo de la legislación y de la autoridad jurisdiccional electoral federal la atención de esta protección de derechos político-electorales.

Es oportuno señalar que la novedad no es absoluta, porque el derecho del ciudadano para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales, que niegan la expedición de la credencial para votar o la rectificación de la lista nominal de electores, correspondiente al domicilio del peticionario, ya lo había establecido el legislador ordinario con antelación, según Decreto de Reformas y Adiciones de 17 de septiembre de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 24 del propio mes y año, al crear el denominado recurso de apelación ciudadana, que sustituyó a su vez los diversos recursos administrativos de revisión y aclaración, previstos en el texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Los derechos político-electorales, como derechos fundamentales, no son absolutos e ilimitados, sino que en cada uno de ellos existen limitaciones fundadas en los derechos de la colectividad. En un Estado de derecho como

<sup>6</sup> Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 365.

el nuestro, los derechos político-electorales, para que tengan el carácter de derechos fundamentales, deberán encontrarse establecidos en la norma suprema y, en el caso de las limitaciones, también deberán encontrarse, por jerarquía legislativa, en la misma Constitución y en las leyes que de ella emanen.

## II. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL

El tema de la justicia constitucional electoral ha tenido entre nosotros varias etapas. Podemos identificar como la primera, afortunadamente ya pasada, aquella en que la discusión consistía en saber si en México debía haber o no justicia electoral. En este periodo era frecuente referir la disputa entre Vallarta e Iglesias, recurrir a las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresadas a finales del siglo XIX, o a la interpretación de diversas fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo.

Otra etapa, más moderna, fue aquella que empezó a plantear el problema de si los derechos políticos eran o no derechos fundamentales y, como consecuencia de ello, si éstos debían o no ser protegidos mediante mecanismos procesales. Avanzando en el tiempo, otra manera de enfrentar el problema fue atendiendo a las modalidades de establecimiento de la justicia constitucional electoral.

En cuanto empezó a ser posible revisar la legalidad de los actos electorales, la pregunta era: bien, esto que ya está funcionando y funcionando bien, ¿puede o no llevarse al nivel constitucional electoral? Ciertamente, los temas de análisis sobre esta situación fueron de derecho comparado, tratando de precisar cuáles eran los modelos existentes en el mundo para ver cuál de esos modelos se adaptaba mejor para implantarlos en el país.

La etapa en la que actualmente nos encontramos se caracteriza por la descripción de las formas de nuestra justicia electoral.<sup>7</sup>

José de Jesús Orozco Henríquez, citado por Mario Melgar, refiere que el concepto de justicia electoral alude, en su sentido estricto, a los medios jurídico-técnicos de control para garantizar la regularidad de las elecciones, a fin de corregir errores e infracciones electorales; es decir, se trata de

<sup>7</sup> Cossío, José Ramón, "Problemas de la justicia constitucional electoral", *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, p. 395.

un concepto vinculado al proceso o a los medios procesales de control de la legalidad de los actos y procedimientos electorales.

De manera más amplia y hasta coloquial, la justicia electoral puede considerarse también como el proyecto o aspiración social de la democracia de celebrar elecciones libres, limpias, efectivas y genuinas a través del sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

La justicia electoral, en sentido amplio, no necesaria ni exclusivamente jurídico, se refiere a la necesidad de una adecuada integración de los órganos de representación popular; a las libertades de asociación, de reunión y de expresión de las ideas políticas; a las prerrogativas y al financiamiento público equitativo a los partidos políticos; a la equidad de las condiciones de la confrontación electoral, así como a los supuestos que garantizan los valores democráticos de la sociedad.

No obstante la importancia social y política del concepto anterior, el presente análisis se acota a la acepción estricta, restringida o eminentemente jurídica, de justicia electoral, referida al sistema jurídico de controles o impugnaciones jurisdiccionales, hasta los actos de proclamación de electos, que ahora en México se han conferido a un órgano jurisdiccional, el Tribunal Electoral que forma parte del Poder Judicial de la Federación, con motivo de las reformas constitucionales y legales de 1996.<sup>8</sup>

Manuel González Oropeza precisó durante la conclusión de su exposición en el II Congreso Nacional de Derecho Constitucional de los Estados (UABC, Aula magna de la Facultad de Derecho, Mexicali, 2001) que la justicia electoral es “la garantía republicana de toda forma de gobierno”. Desde luego, comparto esta expresión.

Ahora bien, si acudimos a nuestro sistema legal encontraremos diversos artículos establecidos en la Constitución general de la República, la cual reconoce a los derechos político-electorales como derechos fundamentales, destacando por su importancia los artículos 30, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 60, 99, 116 y 122.

### III. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

José de Jesús Orozco Henríquez afirma:

<sup>8</sup> Melgar Adalid, Mario, *La justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, p. 29.

Es frecuentemente sostenido que la constitución de un orden jurídico, para ser considerada como tal, requiere satisfacer cierto contenido. Típico de esta tendencia es el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución. El desarrollo del constitucionalismo moderno, con el advenimiento de las Constituciones escritas, vinculó por lo general la noción de Constitución con un contenido específico: limitación del poder gubernamental, división de poderes, democracia parlamentaria, etcétera.<sup>9</sup>

Como sabemos, en nuestro país, al conjunto de normas fundamentales que regulan la estructura y funcionamiento del Estado mexicano se le ha denominado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por virtud del sistema federal coexisten —y tienen jurisdicción sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio— dos fuentes de autoridad: una, la central, a la que tradicionalmente se ha llamado poderes federales; y la otra, las locales, que son las que se dan a sí mismas las entidades, a las que la Constitución general denomina estados libres y soberanos.

Ambas fuentes de autoridad conforman la organización política del país y dan como resultado eso que constitucionalmente se denomina Estados Unidos Mexicanos. Con vista al principio de autonomía que regula la existencia y funcionamiento de los estados, no hay impedimento constitucional para que los legisladores locales, en uso de su facultad constituyente, excedan, sin contrariarla, a la carta magna general.

Los estados no están constreñidos a establecer como poderes únicamente los previstos o indicados en la general; pueden, según sus necesidades, crear cuantos poderes u órganos consideren indispensables para su desarrollo, atribuirles las facultades y establecerles las limitaciones que consideren pertinentes, sin invadir el campo natural y propio de los órganos de existencia obligatoria.<sup>10</sup>

Esta facultad reglamentaria que tienen las legislaturas de los estados implica la posibilidad que tienen las autoridades locales de proveer todo lo relativo a la tranquilidad y prosperidad de sus habitantes y de las institu-

<sup>9</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 15.

<sup>10</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, 1998, pp. 11, 486 y 487.

ciones, tanto públicas como privadas, que operan dentro de sus respectivos territorios.

En este sentido, en cuanto al tema que nos ocupa, en fiel acatamiento al artículo 116 de la ley suprema que expone que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, siguiendo este mandato, consagra en sus artículos 5, 8, 57 y 68, lo relativo a los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos residentes en la entidad; consecuentemente, lo acogen la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código Penal, disposiciones legales todas del estado de Baja California.

Así, la última parte del párrafo cuarto del artículo 5 del máximo ordenamiento local, enuncia que sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Por su parte, el párrafo vigésimo segundo de dicho numeral dispone:

Para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos de la fracción III del artículo 68 de esta Constitución.

El artículo 8 de la propia Constitución local recoge estos derechos político-electorales de los habitantes del estado.

Cierto estoy de que es en este artículo donde nuestro máximo estatuto local consigna los fundamentales derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos consagrados en la carta magna.

De acuerdo con lo anterior, atento a lo que señala la fracción III del artículo 8 de la máxima ley estatal, los extranjeros gozarán de las garantías individuales y sociales, así como de los derechos establecidos en las Constituciones federal y estatal y en las disposiciones legales que de ellas emanen, pero, en ningún caso, los extranjeros gozarán de derechos políticos.

Esta restricción de garantías en contra de los extranjeros es totalmente válida y aplicable, toda vez que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa que las garantías otorgadas por ella son susceptibles de ser restringidas en los casos y bajo las condiciones que la misma establece, como sucede en la especie.



A fin de abordar los supuestos jurídicos relativos a la fracción IV del multimencionado artículo 8, seguiré, en lo concerniente, la propuesta metodológica de Arturo Barraza en su obra citada.

a) *El derecho de votar* (artículo 8, fracción IV, inciso a, CPEBC). Posiblemente el derecho político electoral del ciudadano, por excelencia, sea el derecho de votar —voto activo—; esto es, elegir de manera libre, directa, voluntaria y secreta de entre dos o más candidatos para ocupar un cargo de elección popular, decidiendo por aquel que considere más apropiado para ocupar el cargo. Para tal efecto, es necesario, previamente, haber satisfecho los requisitos a que hacen referencia los artículos 30 y 34 de la ley fundamental. Es decir, para que a una persona le sea reconocido jurídicamente el derecho de votar, es necesario reunir con antelación las siguientes condiciones: la nacionalidad mexicana; la calidad de ciudadano; haber cumplido dieciocho años, y tener un modo honesto de vivir.

El correlativo artículo 8 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California (LIPE), precisa que: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular en el estado”. Sin embargo, para que este derecho pueda ser ejercitado es indispensable, además, cumplir con otros requisitos que se encuentran establecidos en el artículo 10 de la propia Ley Electoral del estado.

La naturaleza jurídica de estos requisitos podrían considerarse bajo dos aspectos: el primero, que estamos ante la presencia de simples requisitos administrativos y, el segundo, que son condiciones inconstitucionales, puesto que en el artículo 35 de la ley suprema no se encuentran establecidos.

Podemos afirmar que los requisitos que dispone la LIPE no son inconstitucionales, puesto que la propia Constitución de la República los tiene previstos en el artículo 36, fracción III, al expresar que, son obligaciones del ciudadano de la República, votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.

Al contrario, como consecuencia de estos requisitos, surgen derechos político-electorales a favor del ciudadano, que son: el derecho de estar inscrito en el catálogo general de electores; el derecho de estar inscrito en el padrón estatal electoral; el derecho de estar inscrito en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; el derecho a la corrección o rectificación de datos, y el derecho a la reposición de su credencial por extravío o deterioro.

En el supuesto de que alguno de estos derechos sea violentado por la autoridad administrativa electoral, la LIPE en su Libro Octavo, denominado De las Nulidades y del Sistema de Medios de Impugnación, tiene previsto, para tal efecto, en su artículo 421, el recurso de inconformidad.

Por su parte, el artículo 11 del mismo ordenamiento electoral señala los supuestos bajo los cuales los ciudadanos no podrán ejercer el derecho de voto, el cual guarda íntima relación con el correlativo 52 del Código Penal para el estado de Baja California que ordena: “La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos. Una vez que cause ejecutoria la sentencia, el órgano jurisdiccional comunicará al Registro Nacional de Electores la suspensión de derechos políticos al reo”. Sobre el particular me parece que el legislador local siguió al pie de la letra lo estatuido en la legislación penal federal, olvidándose de que en Baja California existe un Registro Estatal de Electores, que tiene funciones similares a las que realiza la instancia federal.

Aun cuando la fracción IV del artículo 109 de la LIPE dispone que es fin del Instituto Estatal Electoral asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y el cumplimiento de sus obligaciones, reitero, la legislación electoral local no satisface el alcance jurídico, político y legal que nuestra Constitución estatal pretendió al consagrar, en su texto, la garantía a la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del estado, toda vez que se limita a reglamentar la forma para hacer valer el derecho de votar.

El artículo 245 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (LOPJE), siguiendo el espíritu de la Constitución local establece la competencia del Tribunal de Justicia Electoral para resolver, en forma definitiva y firme, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos; sin embargo, aun cuando aparecen enunciados en la legislación constitucional y legal local, ni la LIPE ni la LOPJE disponen nada en específico respecto de la forma y los supuestos para hacer valer los derechos de ser votado y de asociación y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del Estado, como lo son, entre otros, la participación en los procesos de plebiscito y referéndum, así como los de participar como observador electoral.

Por ello, insisto en la necesidad de ampliación de los supuestos en los que es procedente el recurso de inconformidad previsto en la ley de la materia para hacer valer los derechos político-electorales del ciudadano

mexicano, residente en el estado de Baja California, de manera similar a como se consideran en la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

b) *El derecho a participar en los procesos de plebiscito y referéndum* (artículo 8, fracción IV, inciso b, CPEBC). En Baja California, al reformarse el artículo 5 de la Constitución Política del estado en el año de 1997, se incorpora como función del Instituto Estatal Electoral la realización de los procesos de plebiscito y referéndum, contemplando que en el desarrollo de las actividades relativas a éstos, se estaría a lo dispuesto en dicha Constitución y la ley, sin especificar de qué ley se trataba —entonces no existía la Ley de Participación Ciudadana—, por lo que supongo se refería a la electoral del estado de 1997, que así lo mencionaba desde entonces.

En febrero del año 2001 se expide la Ley de Participación Ciudadana, que conforme a su artículo 1, es reglamentaria de los artículos 5, 8, 34 y 112 de la Constitución Política del estado.

El artículo 2 de dicha ley reconoce como los instrumentos de participación ciudadana al plebiscito, al referéndum y a la iniciativa ciudadana. No es tema del presente trabajo entrar al detalle de cada una de estas figuras de democracia directa. Nos interesa particularmente referir lo relativo al derecho político-electoral de los ciudadanos para hacerlas efectivas.

En el artículo 14 de la Ley de Participación Ciudadana se establece que podrán solicitar el plebiscito, además del Congreso del estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el gobernador, los ayuntamientos y los ciudadanos vecinos del estado que representen cuando menos al 1% de los electores de la lista nominal o, en su caso, la correspondiente al municipio respectivo, cuando los efectos del acto se circunscriban sólo a uno de éstos.

En cuanto al referéndum, el artículo 25 destaca que, atendiendo a la materia, éste podrá ser constitucional, legislativo o reglamentario municipal y que, atendiendo a su eficacia, puede ser constitutivo, abrogatorio o derogatorio. A diferencia del plebiscito, el referéndum no puede ser solicitado por el Congreso del estado.

El artículo 69 de la LPC estatuye que los actos o resoluciones del Instituto Estatal Electoral o del Consejo Estatal Electoral, dictados con motivo del plebiscito o referéndum, podrán ser impugnados ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado; su artículo 67 señala como medio idóneo para tal efecto al recurso de inconformidad, expresando que

el procedimiento y sustanciación se sujetarán a lo dispuesto en la LIPE (sic). Sin embargo, conforme al artículo 421 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales (LIPE), que dispone lo relativo al recurso de inconformidad, no se considera nada para el caso en concreto.

Finalmente, por lo que hace a la iniciativa ciudadana, ésta no amerita observaciones en virtud de que no se refiere a ella el precepto constitucional en comento.

Por todo lo anterior, se afirma que Baja California se suma a las entidades federativas que han incorporado dentro de su marco jurídico las figuras de democracia directa conocidas como plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana.

c) *El derecho a ser votado* (artículo 8, fracción IV, inciso c, CPEBC). Una de las distinciones más altas a que puede aspirar un ciudadano es ésta que nos ocupa. El derecho de ser votados se hace efectivo siempre que se reúnan los requisitos que determina la Constitución y las leyes. Los cargos de elección popular que son votados, en nuestra entidad, corresponden a los integrantes del poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos.

Conforme al precepto en comento, es derecho de los ciudadanos mexicanos habitantes del estado poder ser votados en calidad de candidatos a un cargo de elección popular; sin embargo, este derecho se limita a que el ciudadano sea propuesto por un partido político como candidato a dicho cargo. La legislación mexicana no regula y, en consecuencia, no permite el registro de candidaturas independientes, como se infiere de la interpretación *a contrario sensu* del artículo 280 de la LIPE, que prescribe: “Corresponde exclusivamente a los partidos políticos o coaliciones, el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”.

De acuerdo con lo anterior, un ciudadano, por su propio derecho, no puede presentarse por sí mismo a solicitar su registro como candidato a un cargo de elección popular, siendo requisito indispensable para su postulación que ésta provenga de partido político o coalición.

Para tutelar los derechos constitucionales y legales a ser votados y, toda vez que la legislación local no prevé este supuesto, sino que se limita a los actos y resoluciones de la Dirección del Registro Estatal de Electores, los ciudadanos afectados cuando consideren que se ha violado su derecho político-electoral de ser votados y que, habiendo sido propuestos por un partido político, les sea negado indebidamente su registro como candidatos a

un puesto de elección popular, deberán recurrir al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, del cual conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En tal virtud, deben ampliarse los supuestos del artículo 421 de la LIPE, para que sean las autoridades electorales administrativas y jurisdiccional competentes en el estado, las que conozcan y resuelvan de manera definitiva y firme respecto de la violación constitucional reclamada.

Un punto importante a destacar es el relativo a la edad; al tratar el derecho de votar expresamos que se requería como mínimo dieciocho años cumplidos al día de la elección, pues supone la madurez psíquica de la persona, necesaria para adquirir derechos y obligaciones.

Sin embargo, en el derecho a ser votado, la edad requerida es mayor para el caso de los diputados, veintiún años; para municipales, veinticinco y, para gobernador, treinta años cumplidos al día de la elección. Estos requisitos de mayor edad para ocupar cargos de elección popular tienen como base no sólo la madurez psíquica de la persona, sino la pertinencia de una mayor preparación cultural, profesional y, desde luego, política, siempre deseable en nuestros representantes populares, toda vez que las actividades propias de la función que desempeñarán exigen la mejor preparación y conocimiento de su entorno social.

El máximo ordenamiento local dispone, respectivamente, en sus artículos 17 y 18 (diputados), 41 y 42 (gobernador) y 80 (municipales), los requisitos constitucionales que es necesario satisfacer para ocupar dichos cargos, estableciendo, además, las limitaciones y prohibiciones en cada caso.

Por su parte, la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, en sus artículos 276, 277, 278, 285 y 286, señala otros requisitos llamados “de elegibilidad”, los cuales deben cumplir los candidatos a diputados, gobernador y municipales, entre los que se encuentran el estar inscritos en el Registro Estatal de Electores y tener vigente su credencial estatal de elector.

Asimismo, el artículo 279 de dicha ley dispone una serie de impedimentos para determinados funcionarios públicos. Estos impedimentos tienen como objeto proteger la imparcialidad en los procesos electorales, es decir, evitar por los medios legales al alcance el que un funcionario público pueda estar en condiciones de utilizar el cargo para obtener algún beneficio para llegar a ser diputado, municipal o gobernador.

Finalmente, respecto de los ministros de culto religioso, conforme al artículo 130, inciso d, de la carta magna, aquellos que hubieren dejado de

ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

d) *El derecho a desempeñar cualquier empleo, cargo o función del estado o de los ayuntamientos* (artículo 8, fracción IV, inciso c, CPEBC). Conforme a esta disposición, es también derecho de los ciudadanos mexicanos el ser nombrados para determinados empleos, cargos o funciones dentro de los poderes del estado o el gobierno de los ayuntamientos, siempre y cuando la persona reúna las condiciones que exijan las leyes para cada caso.

Me llama la atención que en todo lo referente a la designación de las personas que habrán de ocupar un cargo en los órganos técnico-administrativos del Congreso del Estado, como lo son, por ejemplo, el Contador Mayor de Hacienda, Oficial Mayor o el Director Jurídico, no se especifiquen los requisitos para tal efecto; para ello, remite al Reglamento Interior del Congreso, el cual a la fecha no se ha expedido. Tampoco se encontró el antecedente relativo en la Ley del Régimen Municipal.

e) *El derecho de asociación* (artículo 8, fracción IV, inciso e, CPEBC). Esta disposición guarda estrecha vinculación con los artículos 9 y 35, fracción III, de la carta magna. De su lectura podemos interpretar que el artículo 9 se refiere al derecho de asociación en sentido amplio y que forma parte de los derechos clasificados como garantías individuales; en cambio, el artículo 35, fracción III, en relación con el inciso, fracción y artículo que nos ocupa, tutela el derecho de asociación en sentido estricto y se trata de derechos político-electorales.

Conforme al tema en comento, es derecho de los habitantes del estado “asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado”. Esta disposición, al igual que el artículo 9 de la ley fundamental, también protege los derechos de asociación y de reunión, con la diferencia de que la protección que brinda se establece en sentido estricto, es decir, exclusivamente en materia política y, como derecho, sólo es reconocido a los ciudadanos, esto es, a los mexicanos mayores de dieciocho años y con un modo honesto de vivir.

Así, con estos elementos, podemos entender por asociación el derecho político de que dispone el ciudadano para constituir personas morales cuyos objetivos principales sean de carácter político. No obstante, para que este derecho sea válido jurídicamente, es necesario que su ejercicio se realice en forma individual, libre y pacífica.

Entre las personas morales de carácter político reconocidas legalmente se encuentran los partidos políticos y las agrupaciones políticas en términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la carta magna. El artículo 9 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales estatuye: “Es derecho de los ciudadanos residentes en el Estado organizarse en partidos políticos estatales”.

Como limitación específica al ejercicio de los derechos de reunión y asociación política, la Constitución federal establece que los ministros de culto no tienen reconocido el derecho de asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. También se les prohíbe expresamente la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuya denominación contenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa. Asimismo, se les prohíbe la celebración, en los templos, de reuniones políticas. Al respecto se pueden consultar los artículos 130 de la Constitución general; 21 última parte y, 29, fracciones I y IX, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Así las cosas, constitucional y legalmente están terminantemente prohibidas las reuniones políticas en los templos y quien infrinja esta proscripción constitucional y legal, se ubicará en los supuestos jurídicos que marca la legislación y, en consecuencia, podrá ser sancionado con motivo de su proceder.

f) *El derecho de afiliación* (artículo 8, fracción IV, inciso e, CPEBC). Este derecho del ciudadano lo encontramos en el propio inciso e, fracción IV, del artículo 8 de la Constitución local; sin embargo, considero que no es del todo afortunada su redacción, ya que lo asimila al derecho de asociación, al disponer: “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del Estado; así como al partido político de su preferencia o asociación de que se trate”.

Por su parte, la ley electoral local es más atinada al señalar en su artículo 9: “Es derecho de los ciudadanos residentes en el Estado organizarse en partidos políticos estatales y afiliarse a ellos en forma individual y libre, en los términos de esta ley”.

El *Diccionario Enciclopédico Ilustrado Océano Uno*, define la afiliación como “la acción y efecto de unir, asociar una persona a otras que forman una corporación, partido o sociedad”. En este sentido, el derecho que se tutela constitucionalmente a favor del ciudadano es el de asociarse

con otros que forman una persona moral, llámese partido político o agrupación política. Las formalidades en el ejercicio de este derecho consisten en que se realice de manera libre, es decir, exento de cualquier coacción, e individualmente, para evitar el corporativismo. La Ley de Instituciones y Procesos Electorales impone como obligación a los partidos políticos, entre otras, la de abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

g) Finalmente, vale la pena consignar también como derecho político del ciudadano el dispuesto en el último párrafo del artículo 92 de la Constitución del estado, que le confiere el *derecho de demandar en responsabilidad oficial a los servidores públicos*. Tal precepto señala lo siguiente: “Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

#### IV. CONCLUSIONES

*Primero.* Los derechos político-electorales del ciudadano sí son derechos fundamentales; así quedó demostrado en el apartado correspondiente del presente documento. Sobre todo en la concepción de Luigi Ferrajoli quien nos dice:

Son —derechos fundamentales— todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a —todos— los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar: entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status*, la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son en ejercicio de éstas.

*Segundo.* Los derechos político-electorales del ciudadano en la legislación del estado de Baja California no están debidamente garantizados ni protegidos. Por ello, estos derechos deben de ser ampliados y reglamentados, tanto constitucional, como legalmente. Además del derecho de votar, se deberán de incluir los supuestos jurídicos bajo los cuales se podrá inter-



poner el recurso de inconformidad por parte de los ciudadanos para hacer valer efectivamente su satisfacción.

*Tercero.* Efectivamente, las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia contemplan otra serie de derechos políticos a favor de los ciudadanos mexicanos.

*Cuarto.* Estimamos que existen las condiciones políticas y sociales para la reforma legal necesaria e impostergable; todo es cuestión de voluntad política de legisladores y del Ejecutivo. La propuesta aquí está.

*Quinto.* En cuanto a la existencia de impedimentos constitucionales o legales para modificar la legislación en la materia, estimamos que del estudio hecho a la Constitución general de la República y atendiendo a sus principios de supremacía (artículo 39), primacía (artículo 128 en correlación con el 133) y rigidez (artículo 135), a los cuales se acoge la propia Constitución Política del estado y la Ley de Instituciones y Procesos Electorales, así como las demás disposiciones legales aplicables en la entidad, no existe impedimento constitucional ni jurídico alguno que prohíba o limite la reforma legal que posibilite la adecuación de la Constitución y la ley electoral a esta aspiración.

*Sexto.* Ampliar los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos habitantes del estado impone reformas al contenido de los artículos 5, 8 y 68, fracción III, de la Constitución Política estatal y los correlativos 8, 9, 10 y 12 de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales y, como consecuencia, los supuestos de procedibilidad del recurso de inconformidad por parte de los ciudadanos, previstos en las fracciones I y II del artículo 421 de la LIPE.

*Séptimo.* Con lo anterior se estarían incorporando en los textos legales los derechos político-electorales del ciudadano de ser votado en las elecciones populares; el derecho de participar en los procesos de plebiscito y referéndum; el derecho de desempeñar cualquier empleo, cargo o función del estado o de los ayuntamientos; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del estado, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

*Octavo.* En razón de su naturaleza, fines y objeto de impugnación, el recurso de inconformidad, tratándose de ciudadanos, no deberá tener límites en el calendario electoral, lo cual significa que procede tanto en el periodo intraprocedimental, ordinario y extraordinario, como en el interprocedimental.

*Noveno.* Por lo que hace a la autoridad competente para conocer de estos asuntos, no cabe la menor duda que, en primera instancia, será al Instituto Estatal Electoral, pero, quien resolvería de manera definitiva y firme, sería el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado.

*Décimo.* Por todo lo expuesto, fundado y razonado a la luz del derecho constitucional y legal vigentes, tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y conservando lo establecido en las fracciones I y II, inciso a, del artículo 421, de la ley electoral estatal, propongo que los supuestos que se deberán de incorporar a dicho numeral, son los siguientes:

- a) La violación al derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido postulado por un partido político, se niegue al ciudadano su registro como candidato a un cargo de elección popular. Durante el proceso electoral, si también el partido político interpuso su propio recurso, por la negativa del mismo registro, a fin de que sea resuelto junto con el recurso promovido por el ciudadano.
- b) El acto o resolución recaída a la solicitud de registro como partido político o agrupación política estatal, formulada por ciudadanos asociados para tomar parte, en forma pacífica y en términos de las leyes aplicables, en los asuntos políticos del estado. En este caso, el recurso deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.
- c) El acto o resolución de autoridad violatorio de cualquier otro derecho político-electoral del ciudadano, ya sea de asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del Estado o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.
- d) El acto o resolución de autoridad violatorio de cualquier otro derecho político-electoral del ciudadano, a que se refiere la Constitución y las leyes.

Con ello se daría plena seguridad jurídica al ciudadano, haciéndose realidad la máxima constitucional y legal de garantizar y proteger los derechos político-electorales, que son derechos fundamentales.

A manera de reflexión final, cito nuevamente a Flavio Galván Rivera cuando afirma:

Así se ha escrito parte de la historia de la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano y, seguramente, por el mismo sendero ha de tran-

sitar y continuar, ahora con el nuevo sistema de medios de impugnación que viene a llenar ampliamente la laguna que dejara la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral; muy pronto habrá de probar su eficacia jurídica-política-electoral este novel sistema impugnativo procesal para bien de los mexicanos y de la democracia.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, Harla, 1998.
- BARRAZA, Arturo, *Apuntes de derecho electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- COSSÍO, José Ramón, *Problemas de la justicia constitucional electoral. Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.
- Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, Buenos Aires, Heliasta, 1994.
- Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000.
- Diccionario enciclopédico ilustrado, Océano uno*, España, 1993.
- Diccionario Jurídico Espasa*, España, Lex, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2001.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- MELGAR ADALID, Mario, *La justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.
- Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *El derecho electoral mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- , *Estudios electorales*, México, Porrúa, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Derecho constitucional consuetudinario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, “Derechos y deberes políticos”, *Diccionario electoral*, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.

VILLA GONZÁLEZ, Roberto, “La democracia semidirecta en Baja California”,  
*Revista del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado  
de Baja California*, México, núm. 9, 2003.

### *Legislación*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Penal para el Estado de Baja California.

Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial Estado de Baja California.

Reglamento de Participación Ciudadana y Vecinal para el Municipio de  
Mexicali, Baja California.