

III. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS . . . .	73
1. La asociación individual para fines políticos . . . . .	73
2. El voto de los mexicanos en el extranjero . . . . .	75
3. El Registro Nacional de Ciudadanos . . . . .	77
4. El juicio para la protección de los derechos políti- co-electorales de los ciudadanos . . . . .	78

### III. LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS

En materia de derechos políticos de los ciudadanos se hicieron dos reformas de carácter constitucional. Una al artículo 35 en relación con la naturaleza individual de la asociación para fines políticos, y otra al artículo 36, que abre la posibilidad para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan sufragar en las elecciones nacionales.

En el ámbito legislativo, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se dedicó el libro tercero al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. La protección de estos derechos había sido una demanda reiterada de la oposición en razón de que el amparo, como método de control de la legalidad y de la constitucionalidad, no era susceptible de ser empleado para defender los derechos políticos. Esto porque la materia electoral estaba expresamente excluida del conocimiento de las autoridades de amparo. Por tal razón se ideó un método diferente a fin de que las autoridades jurisdiccionales, y en este caso específico el Tribunal Electoral, surgido también de la reforma constitucional, pudiesen conocer de posibles violaciones a los derechos políticos de los ciudadanos. A continuación analizaremos estos aspectos.

#### 1. *La asociación individual para fines políticos*

El primer artículo reformado fue el 35 constitucional en su fracción III, para añadir la característica de que la asociación política, la manera de vincularse a una agrupación o partido político sea estrictamente individual. Hasta antes la fracción III

que se refiere a los derechos de los ciudadanos decía: asociarse “libre y pacíficamente” para tomar parte en los asuntos políticos del país, este era el derecho consagrado. Ahora dice: asociarse “individual” y libremente; se introdujo la característica de individual, para la asociación política, con el objeto de combatir o evitar lo que se ha llamado la afiliación corporativa, es decir, el ingreso a un partido político, por grupos de personas, la cual ha sido básicamente una mecánica empleada por el PRI, y que se ha utilizado también en otras partes del mundo. El Partido Laborista británico, por ejemplo, y los partidos socialistas europeos, han acudido a esta forma de agrupación, vinculando a sindicatos principalmente o algún otro tipo de agrupaciones sociales.

El tema que nos ocupa ha sido materia de un largo debate político en el país, especialmente entre el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional. Con este motivo ya se había hecho una reforma con anterioridad, el 6 de abril de 1990, para introducir la idea de que era “libre” la asociación.

En este último proceso de negociación, insistieron los partidos opositores en que no bastaba con que se dijera que era libre, porque la libertad de todas maneras podía ejercerse en forma colectiva y que el término que querían incorporar en la Constitución era el de “individual”, de manera tal que se adicionó esta característica a la asociación de los ciudadanos para intervenir en materia política. Gramaticalmente, la expresión “asociarse individualmente” suena, por lo menos, extraña, pero ya hemos visto la finalidad que la inspiró.

En virtud del texto que ya contenía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y hasta de los estatutos del PRI, este asunto debería considerarse superado; sin embargo, la insistencia del PAN, histórica en ese punto, llevó a la incorporación del adverbio “individualmente” en aras del consenso entre los partidos.

Empero, se puede plantear una interrogante en torno a las coaliciones pues dice: asociarse “individualmente” para tomar parte en los asuntos políticos del país. Una coalición de partidos para un proceso electoral es una forma de asociación

para tomar parte en los asuntos políticos del país, y entonces se podría objetar este método en que dos corporaciones se juntan de manera colectiva y podría llegarse al extremo de decir que cada miembro de un partido tendría que aprobar individualmente la coalición.

Podría argüirse, con base en el nuevo texto constitucional, que la unión de partidos asociados, para realizar una actividad política es una forma de asociación política no individual. (Ver más adelante lo relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.)

El mismo asunto se reiteró en la reforma del artículo 41 donde se habla de que “sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”. En la sesión de conferencia de las comisiones de ambas cámaras, varios senadores hicieron notar que podía interpretarse en contra; por ejemplo, de los movimientos juveniles de los partidos, porque todos los partidos tienen miembros jóvenes que no son ciudadanos aún, pero que forman parte de tales movimientos. De ahí que la interpretación constitucional correcta sea en el sentido de que “sólo individualmente podrán afiliarse los ciudadanos a un partido político”. Quizá hubiera sido mejor esta última redacción, pero la naturaleza del proceso legislativo y la necesidad de resolver en el corto plazo para sostener el consenso, obligó a sacrificar cuestiones de precisión constitucional.

## *2. El voto de los mexicanos en el extranjero*

Se reformó también el artículo 36, que se refiere a las obligaciones de los ciudadanos de la República. Hasta antes de la reforma decía que una de estas obligaciones era votar en el distrito electoral que le correspondiera al ciudadano, y esta redacción del artículo 36 en su fracción III, impedía lo que habían solicitado los partidos opositores, a lo cual se sumó el PRI ya en el proceso de discusión de 1996: el voto de los mexicanos en el extranjero. La idea, como estaba planteada antes, forzaba a que el ciudadano estuviese presente en su

distrito electoral y, en consecuencia, se entendía que era imposible votar fuera del país.

Al hacer esta reforma se abrió la puerta al voto de los mexicanos en el exterior, pero por el momento ha quedado pospuesta su actualización de acuerdo con el contenido del artículo octavo transitorio de las reformas al COFIPE publicadas en el *Diario Oficial* el 22 de noviembre de 1996, el cual indica que se estudiarán las modalidades para que los mexicanos en el extranjero puedan ejercer este derecho. Para ello se prevé que el Consejo General del IFE designe una comisión de especialistas con objeto de que proponga las reformas legales correspondientes una vez que se integre el Registro Nacional de Ciudadanos.

El estudio deberá analizar múltiples problemas prácticos y posibles efectos adversos de esta medida. El tema ha dado lugar a graves discusiones y grandes conflictos. Pese a que la Constitución ya contiene la base para esta forma de votar, sigue habiendo posiciones encontradas.

Algunos sostienen que va a ser material o físicamente imposible manejar el voto de millones de ciudadanos mexicanos en los Estados Unidos, o que va a devenir ilusorio porque los ciudadanos mexicanos en aquel país, en su mayoría, son indocumentados y si les pedimos que vayan a votar a un Consulado, es tanto como extenderle una invitación a la *migra* para que se instale ahí, los espere y se los vaya llevando después o antes de ejercer su derecho de votar.

Hay otras objeciones y otros inconvenientes. Algunos han puesto el mayor énfasis en decir que sería delicado y hasta peligroso que millones de mexicanos del otro lado de la frontera, fueran sujetos a un bombardeo publicitario, de cualquier índole, que tuviera efectos sobre el resultado electoral en México. Esto es, que los medios de comunicación norteamericanos pudieran influir en la decisión del voto de millones de personas ubicadas en aquel país y que eso afectara la situación política del nuestro.

Otros se han referido al hecho de qué tanto se puede pensar que está ligado un ciudadano mexicano a su tierra y a la política mexicana después de mucho tiempo de haberse sepa-

rado de la patria. Hay leyes, como la canadiense, que otorga el voto a sus ciudadanos que se encuentran fuera de su territorio, pero siempre y cuando no hayan estado alejados de él por más de cinco años.

Ese asunto también tendría que discutirse: ¿cuánto tiempo fuera de México se admitiría como válido para poder ejercer ese voto? ¿Podría hacerlo alguien que tuviera ya 30 o 40 años de vivir en los Estados Unidos quien, aunque conserve su ciudadanía mexicana, ya no tiene ninguna cercanía real con la política nacional?

Hay opiniones en el sentido de que va a ser un motivo de graves disputas poselectorales, de reclamaciones de fraude, porque el voto en el extranjero, que lo aceptan muchos países, generalmente abarca una pequeña cantidad de ciudadanos en relación con su población total, y muchas veces se hace por correo. El caso de naciones europeas, por ejemplo, alemanes que viven en el exterior reciben con antelación sus boletas por correo, las marcan, la meten otra vez en un sobre y las depositan en un buzón con destino a su país de origen. Allá se abren el día de la elección. Se afirma que aquí todo mundo va a decir: “ahí estaba el fraude, ahí están los votos que metieron indebidamente” y la verdad es que el manejo por correo de millones de boletas podría también prestarse a una situación conflictiva.

Ahora, ¿podrán los candidatos hacer campaña fuera del país? Alguien diría: esos problemas no suceden en otros sistemas de votación en el extranjero; sí, pero ninguno está basado en una relación bilateral cercana con nueve millones de personas del otro lado.

### 3. *El Registro Nacional de Ciudadanos*

En cuanto a dicho Registro, el artículo octavo transitorio del artículo que reformó al COFIPE en noviembre de 1996, prevé que durante el primer semestre de 1997 la Secretaría de Gobernación publique el acuerdo mediante el cual dará a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de

Ciudadanos y la expedición de la correspondiente cédula de identidad ciudadana con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores. Esto significa que se realizará finalmente la elaboración de este importante registro para que todo ciudadano mexicano tenga un documento de identificación permanente que, a su vez, le sirva para participar en el proceso electoral. Se recogió, pues, plenamente aquí la propuesta del Seminario del Castillo de Chapultepec, al que aludimos en el primer capítulo.

Se prevé, de cualquier modo, en el segundo párrafo, la posibilidad de problemas con los procedimientos técnicos y administrativos, e igualmente la adecuada utilización de la información de los registros civiles del país que, en realidad, deberían automatizarse completamente y de manera compatibilizada para que efectivamente sea posible desarrollar este proceso de entrega de las cédulas de identidad ciudadana.

Dado lo complicado y costoso de los sistemas que deberán aplicarse, quizás el propósito de que se ponga en práctica en el año 2000 pueda resultar muy ambicioso. Pero es muy probable que si se trabaja coordinadamente con los estados, sea posible ponerlo en operación para las elecciones del año 2003.

#### *4. El juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos*

De acuerdo con el artículo 79 y siguientes, de la LGSMIME, este juicio para proteger los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos, 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.

La promoción de este juicio no admite intermediarios, debe ser el propio ciudadano, el que por su propio derecho, realice

las promociones correspondientes y asimismo debe hacerlo de manera individual, con ello se impide que se realicen acciones colectivas o de grupo para la protección de estos derechos. Esta exigencia deriva del carácter personalísimo de los derechos político-electorales que, en consecuencia, pueden ser ejercidos y defendidos en cuanto a su protección, solamente por el ciudadano en lo particular.

Se prevé un caso de excepción al carácter individual y personal de la promoción de este juicio y es el contenido en el inciso e) del artículo 80 de la LGSMIME cuando los ciudadanos asociados para constituir un partido o una agrupación política consideren que se les negó indebidamente el derecho de formarla. En ese evento, la demanda debe presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Uno de los motivos por los que puede proceder el juicio son las violaciones del derecho de votar y ser votado. En adelante veremos cómo se desenvuelve en distintas posibilidades este derecho, o bien, del derecho de asociación política que puede verse afectado si se impide la realización de ésta en las condiciones que señalan la Constitución y la ley. Igualmente la afiliación libre e individual a los partidos se protege por esta vía.

En el mencionado artículo 80 se prevén cinco hipótesis concretas de posibles actos violatorios de los derechos políticos, especificados en los incisos del a) al e). El inciso f) contiene una hipótesis de carácter general que se refiere al caso en que un ciudadano considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales que ya hemos mencionado en los párrafos inmediatamente precedentes. Este inciso f) abre diversas posibilidades para que el ciudadano recurra a la autoridad jurisdiccional electoral cuando estime que de alguna forma se han violentado sus derechos políticos aunque no se encuentre entre los cinco casos previstos con detalle, los cuales veremos más adelante.

Un posible caso de aplicación del inciso f) se ha planteado con motivo de la realización de alianzas o coaliciones entre los partidos políticos, en tanto que estas figuras si bien están

reguladas por el COFIPE, como formas de unión de los partidos, suponen una mecánica asociativa que no es de carácter estrictamente individual cuando se acuerda solamente por las dirigencias de los partidos. De este modo podría decirse que la unión de cualquier índole entre los partidos, si no cuenta con el beneplácito de todos los miembros de esas organizaciones, podría resultar atentatoria del derecho de asociarse *individualmente* que tienen los ciudadanos mexicanos. En tal caso la unión entre partidos significaría una forma de asociación colectiva, que es justamente lo que se pretendió evitar con la introducción del adverbio *individualmente*, para referirse a la asociación de los ciudadanos con fines políticos en el artículo 35 de la Constitución.

Quienes sostienen esta posición afirman que la alianza entre partidos políticos sin anuencia de todos sus militantes en lo individual, constituye una forma de asociación similar a la llamada afiliación corporativa a los partidos políticos y que la misma razón que impide, por ejemplo, que un sindicato sea incorporado de manera total a un partido político sin el consentimiento de sus integrantes, existe para cuando un partido político pretende aliarse con otro de manera colectiva, violentando un derecho que la Constitución le da a los ciudadanos en forma individual. Incluso un ciudadano podría argumentar que la causa final de la filiación a un partido político la ha constituido la ideología que éste sustenta o sus posiciones específicas respecto a algunos puntos y que al entrar en unión con partidos que difieren de esa ideología, se afecta el motivo de su ingreso individual y se atenta contra ese derecho que le otorga la Constitución.

Eventualmente este inciso f) podría también ser empleado para impugnar algunas decisiones al interior de los partidos políticos que propiciaran una aparente injusticia cuando los militantes de los partidos se vieran excluidos de la posibilidad de participar, por ejemplo, para ser seleccionados candidatos.

Un caso interesante se dio como supuesto teórico en ocasión de la determinación del PRI relativo a que para ser candidato a presidente de la República o a gobernador, el aspirante debería haber desempeñado antes un cargo de elección popular.

En términos generales, la doctrina acepta que mientras no sea violatoria de la ley una condición que imponga un partido político o no sea contrario a los requisitos constitucionales que se señalan en el propio texto de la norma suprema, los partidos tienen una amplísima libertad para determinar las condiciones de selección de sus candidatos y las características que éstos deben reunir, las cuales estarían en los propios estatutos.

Sin embargo, pudiera surgir una pugna interna a raíz de decisiones que pueden afectar la posibilidad de algunos de sus miembros de ser postulados a cargos de elección popular y en tal situación abrirse la oportunidad para una impugnación ante la autoridad jurisdiccional electoral. La solución sólo podría darla en la práctica el Tribunal Electoral considerando la naturaleza de la restricción y la procedencia o no del juicio que nos ocupa, por los motivos que señalara el ciudadano en cuestión. Pongamos por caso que un partido exigiera que para ser senador sus miembros deben tener por lo menos 40 años de edad. Una posición podría decir que, evidentemente, el partido es libre de elevar el límite de edad señalado por la Constitución, quizá porque quiera asegurarse de que va a proponer candidatos con mayor experiencia. Sin embargo, alguna persona que pudiera sentirse afectada directamente por esa norma estatutaria interna o que considerara que se ha acordado dicho requisito con el propósito de privarle de su derecho de ser votado, podría plantear el juicio para la protección de los derechos político-electorales y tendría que ser el Tribunal Electoral el que fallara al respecto.

En cuanto a los casos específicos previstos por el artículo 80 se prevén los siguientes:

- a) Que habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubiera obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto. En este caso se trata de una privación de la posibilidad de votar en razón de no contar con el documento que sirve para identificarse en la casilla, o sea la credencial para votar o, en su caso, la cédula de

identidad de los ciudadanos, prevista en el artículo octavo transitorio de la reforma del COFIPE para futuros procesos electorales. Dicha cédula servirá para acreditar-se como ciudadano ante la mesa en que se reciba la votación. De manera que si por causas no atribuibles al ciudadano que ha cumplido con los trámites necesarios para la expedición de la credencial para votar, ésta no le es entregada, tiene derecho de impugnar esa circunstancia a fin de que se corrija y pueda contar con el mencionado documento de identificación.

- b) Que habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio. Este segundo supuesto se presenta cuando ya contando el ciudadano con la credencial para votar, su nombre no aparece en la lista y, en consecuencia, no es posible entregarle las boletas en la casilla de votación. La posibilidad de hacer esta impugnación deriva del hecho de que las listas electorales son exhibidas con anterioridad de manera pública, como lo prevé el COFIPE, y de ese modo el ciudadano puede verificar con antelación a la celebración de los comicios si se encuentra anotado en la lista de electores o no, y si se da esta segunda hipótesis tiene oportunidad de hacer la impugnación ante el Tribunal Electoral.
- c) Que considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio. En este caso no se trata de la no aparición en la lista nominal, sino si se permite la figura de la “desaparición” del nombre del ciudadano de la mencionada lista. Esto puede ocurrir cuando por la depuración del padrón electoral se eliminan de la lista nominal los casos de personas que han fallecido o que han cambiado de domicilio y pudiera llegar a existir un error por virtud del cual una persona que tiene derecho a estar en la lista y que estaba anotada en la misma es suprimida debido a algún error o, eventualmente, inclu-

so a una causa de mala fe. En ese supuesto, el ciudadano puede también objetar ante el Tribunal Electoral.

- d) Que considere que se violó su derecho político electoral de ser votado, cuando habiendo sido propuesto por un partido político le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. Aquí se da la posibilidad de que también el partido impugne por otra vía el acto que niega el registro de un candidato, y por ello el propio inciso señala que cuando ocurriese esa simultaneidad de impugnaciones, el Consejo General del Instituto o la sala regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano, es decir, se da una facultad de atracción a la Sala Superior para que conozca simultáneamente del recurso interpuesto por el ciudadano, como tal y el que el partido haya hecho valer con motivo de la negativa del registro de su candidato. Los procesos electorales federales son los únicos en los que el legislador tiene certeza de que pueda ocurrir tal concurrencia, ya que el partido político hubiera podido interponer los recursos de revisión o de apelación, de acuerdo con la propia ley.

Este precepto es muy interesante porque es uno de los escasos supuestos en los que el candidato mismo puede ejercitar un derecho con independencia de la decisión de su partido, y ello tiene sentido porque bien pudiese ocurrir que por determinadas razones políticas internas, el partido al que pertenece el candidato cuyo registro se negó, no quisiese impugnar y defender tal registro de su candidato, a fin de colocar a otro en su lugar. En tal caso el legislador ha determinado que prevalezca el derecho individual del ciudadano en su carácter de aspirante y que, independientemente de que el partido impugne o no, el ciudadano no registrado por razones que estima injustificadas o ilegales, pueda hacer directamente la impugnación a través del juicio que nos ocupa.

La procedencia de este juicio para la protección de los derechos político-electorales, requiere que el acto impugnado sea definitivo, en el sentido de que el ciudadano que pretende interponer el recurso haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho presuntamente violado. En los asuntos relativos a la falta de entrega de la credencial para votar o de exclusión de la lista nominal de electores, existen recursos administrativos y gestiones que puede efectuar el ciudadano para que se corrija la falla y éstos deben ser agotados para que pueda proceder el juicio que nos viene ocupando.

En cuanto a la competencia respecto de este juicio, cuando se trata de los casos previstos en los incisos del a) al c) ya comentados, que tienen que ver con la no obtención de la credencial para votar o con la ausencia de la lista nominal de electores, si el asunto deriva de las elecciones federales, conoce la sala regional del tribunal electoral que tenga jurisdicción sobre el ámbito territorial en el que se haya cometido la violación. Esto es, si una persona que reside en el estado de Tamaulipas es la que hace la impugnación, se encuentra dentro de la jurisdicción de la sala regional con sede en Monterrey; por tanto, esta sala es la que tendría que conocer y resolver en única instancia. No hay recurso contra la resolución de la sala regional.

Si la impugnación deriva de procesos electorales de las entidades federativas, en esos mismos casos, conoce la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia.

En cuanto a las violaciones contenidas en los incisos del d) al f), a los que aludimos en párrafos anteriores, la competencia se surte exclusivamente para la Sala Superior, también en única instancia, ya sea que las impugnaciones se refieran a procesos federales o locales, en el entendido de que siempre deben haberse agotado todos los recursos disponibles antes de llegar a esta impugnación.

Otro caso interesante en el que se otorga a los candidatos la posibilidad de impugnar, por sí mismos, resoluciones que les afectan, es cuando las autoridades electorales competentes, sean federales o locales, determinen no otorgar o revocar la

constancia de mayoría o de asignación si se trata de legisladores electos por representación proporcional, argumentando alguna causa de inelegibilidad.

En tal circunstancia se anularía la elección y tienen posibilidad de impugnar tanto los partidos, como los candidatos. Se prevé que en los procesos electorales federales el candidato que se considere agraviado sólo podrá impugnar estos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, del recurso de reconsideración, que veremos más adelante al tratar el sistema jurisdiccional electoral. Cuando la impugnación se refiera, en esas mismas circunstancias, a procesos electorales desarrollados en las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio de protección de los derechos político-electorales, si la ley electoral de la entidad correspondiente no le confiere algún medio de impugnación jurisdiccional para impugnar tales casos, o bien, que haya agotado dicha instancia y no hubiere considerado que se reparó la violación constitucional reclamada. Entonces sí, el candidato puede acudir al juicio de protección de los derechos políticos ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, la que resolverá en única instancia.

Cuando los actos que se reclamen a través de este juicio se produzcan en el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales o en procesos electorales federales extraordinarios, será la Sala Superior del Tribunal Electoral la que conozca en única instancia, dado que en esas etapas no están funcionando las salas regionales.

Un interesante efecto de las sentencias favorables al actor en el juicio que nos ocupa, es el previsto en el artículo 85 de la LGSMIME, en el cual se dispone una regla de excepción para cuando se trate de expedición de credenciales para votar o de inclusión a las listas nominales y por razones de carácter técnico o por virtud de haber terminado los plazos legales para poder hacer los cambios correspondientes, esto no fuera posible, es decir, entregar la credencial de elector o modificar la lista nominal. En ese evento basta con que la persona favorecida por el fallo, exhiba la copia certificada de los puntos resolutivos del mismo en la casilla, acompañándolo de una

identificación y los funcionarios electorales deberán permitirle votar. Éste es un caso en el que excepcionalmente se deja de aplicar la norma general de que para votar es necesario contar con la credencial para tal efecto y aparecer en las listas nominales de electores, dado que se privilegia el acatamiento de la resolución jurisdiccional que favoreció al actor del juicio.