

### CAPÍTULO III

## LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

### EL SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

La participación política de los ciudadanos en el sistema democrático se fundamenta en el principio democrático de soberanía popular, el valor superior encarnado por el pluralismo político, y el reconocimiento y garantía efectiva de un conjunto de derechos fundamentales orientados a posibilitar que los ciudadanos tomen parte de los asuntos más relevantes de su país.

En este sentido, los derechos políticos conforman una categoría al interior de aquella más amplia que refiere al conjunto de derechos fundamentales y “son aquellos que confieren a su titular la facultad u oportunidad de participar en los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o a través de sus representantes”.<sup>1</sup> No obstante, este conjunto de derechos no tutela la participación de las personas en cualquier tipo de asuntos públicos, sino que se concreta a proteger aquella que es expresión de los principios, valores y derechos aludidos, ya que permiten que los ciudadanos acudan directamente a tomar una decisión política,

<sup>1</sup> Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al Artículo 35”, p. 854.

a elegir a aquellos en quienes depositará la representación política, o bien, a participar de diversas maneras en la vida democrática del país.<sup>2</sup>

Como expresa Orozco Henríquez, es necesario distinguir entre los derechos políticos y los político-electorales, ya que unos posibilitan la participación política de las personas “sin hacer uso de la técnica del voto”, mientras que otros “hacen uso de la técnica del voto” en su ejercicio y realización.<sup>3</sup>

De conformidad con esta inicial clasificación, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, de petición, de réplica, a desempeñar un empleo, cargo o comisión, o el de iniciar leyes conforman el bloque de derechos que, en conjunto, corresponde al ámbito más amplio de los derechos políticos. El derecho a participar en las consultas populares, al sufragio activo y pasivo, en el que recientemente ha encontrado cabida el derecho a una candidatura independiente, el de asociación con fines políticos, a constituir partidos políticos y a afiliarse a un partido forman parte de los derechos que, en conjunto, posibilitan que los ciudadanos participen democráticamente en los asuntos políticos del país a través del voto.

## LOS DERECHOS POLÍTICOS

Dentro del concierto de libertades públicas, la libertad de expresión ha adquirido una relevancia significativa al ofrecer la cobertura jurídica para que las personas exterioricen libremente sus ideas, pensamientos y críticas sin ser reconvenidos por ello, salvo cuando dichas expresiones afecten a la moral, la vida privada y los derechos de terceros, cuando en su ejercicio se provoque algún delito o se perturbe el orden público, tal y como lo dispone el artículo 6o. constitucional.<sup>4</sup>

La libertad de expresión otorga la facultad de manifestar convicciones y creencias, procesar los actos de gobierno, adherirse a ellos o

<sup>2</sup> Miguel Ángel Presno Linera, *El derecho de voto. Un derecho político fundamental*, pp. 13 y ss.

<sup>3</sup> Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 855.

<sup>4</sup> Sobre la libertad de expresión remitimos a lo que hemos expresado en César Astudillo, “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral”, p. 6 y ss.

criticarlos, exigir rendición de cuentas, dejarse influir por los mensajes políticos, interactuar con otros sujetos de su entorno, allegarse a información que permita comprender lo que ocurre en el espacio político, filtrar la información proveniente de los medios de comunicación, participar en la dialéctica de las redes sociales y, en definitiva, ejercer un voto consciente, razonado e informado como manifestación primigenia del principio de soberanía depositada en quienes conforman el cuerpo social.<sup>5</sup>

Estamos en presencia de una libertad fundamental que posibilita la interacción de la política con el ciudadano dentro de la esfera pública, porque le permite hacerse de una determinada visión del mundo, configurar un conjunto de creencias personales, exteriorizar el propio pensamiento, proyectar la libertad ideológica y materializar los valores democráticos de la sociedad.

Es, por tanto, una libertad pública incuestionable y, a su vez, el fundamento de otras libertades públicas igualmente relevantes para el orden democrático —de reunión y asociación, a la información, la libertad de imprenta, el derecho a la honra, la dignidad y, como correlato, los derechos de participación política—.<sup>6</sup> De ahí que se agrupen en un régimen de libertades de amplio alcance y las erija en auténticas libertades de comunicación, sea públicas o sociales.<sup>7</sup>

En el ámbito estrictamente electoral, la libertad de expresión permite socializar mensajes de contenido político; difundir programas, ideologías y plataformas; confrontar ideas y propuestas de campaña; ejercer la crítica hacia los miembros de la clase política y los partidos políticos; debatir en torno a los resultados de la gestión pública; transmitir *spots* con voces o imágenes propagandísticas; enviar información con contenido electoral; entrar en diálogo directo con los candidatos y partidos; y en el otro extremo, posibilita la expresión de las preferencias

<sup>5</sup> Miguel Carbonell, *La libertad de expresión en materia electoral*, p. 8.

<sup>6</sup> El TEPJF ha señalado que la honra y la reputación se reconocen dentro del ejercicio de la libertad de expresión, Jurisprudencia 14/2007. HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, pp. 24 y ss.

<sup>7</sup> José Ramón Polo Sabau, *Libertad de expresión y derecho de acceso a los medios de comunicación*, pp. 15 y ss.

políticas mediante el ejercicio directo del sufragio. En consecuencia, el ejercicio de la libertad de expresión es robusto, el sistema democrático se enriquece, pero se consolida únicamente en la medida en que logre garantizar el goce efectivo de derechos y libertades políticas. En este sentido, la recíproca implicación entre la libertad de expresión y la democracia es evidente.

Más allá de esta connotación, la libertad de expresión despliega una relevancia fundamental para el régimen democrático en cuanto constituye el presupuesto necesario para la conformación de una opinión pública robusta y vigorosa, elemento basilar del Estado democrático de derecho. A su vez, la opinión pública es la condición inexorable para la edificación del pluralismo político, elemento consustancial del sistema representativo. Ambas proyecciones permiten afirmar que se está delante de una libertad esencial y, a la vez, instrumental del edificio constitucional.<sup>8</sup>

La comunicación política, aquella que se produce entre los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía, se fundamenta en el ejercicio de la libertad de expresión. Las elecciones, en este contexto, representan un instrumento al servicio del principio democrático y que la legitimidad de los comicios depende, en buena medida, del ejercicio de las libertades políticas y de la especial intensidad de su empleo previo al llamado de las urnas. De ahí que sea en el ámbito de las campañas electorales donde el ejercicio de la libertad de expresión se agudiza, ensancha e intensifica para permitir el flujo más amplio de información entre los ciudadanos y los aspirantes a cargos de elección popular, y que el ámbito del debate político-electoral sea de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones, producto de la confrontación política y que adquiera un notable redimensionamiento que contribuya a la discusión de temas de interés público dentro de una sociedad democrática.<sup>9</sup>

Ésta es la relevancia adquirida por la libertad de expresión, la que lleva a reconocerle una dignidad especial dentro del concierto de las

<sup>8</sup> María Cruz Llamazares Calzadilla, *Las libertades de expresión e información como garantía del pluralismo democrático*, pp. 43 y ss.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 11/2008. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, pp. 20-21.

libertades fundamentales. No es, por tanto, una libertad más, sino un pilar y fundamento del orden político, en tanto condición necesaria para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas, además de un derecho esencial del sistema constitucional, cuyo empleo permite medir la vitalidad y salud del edificio democrático.

Esto conduce a situar a la libertad de expresión en un lugar preponderante dentro del sistema constitucional, lo cual no implica que jerárquicamente sea superior, sino que cuando haya que ponderar la función que desempeña en el contexto democrático o colisione con otros derechos y libertades, se tenga presente su contribución al desarrollo de una sociedad democrática, con el fin de que su contenido no se desnaturalice ni su significado se relativice de forma injustificada.<sup>10</sup>

Cabe destacar que la libertad de expresión se potencia a través de los canales de comunicación de masas, en los que los medios de comunicación adquieren una influencia decisiva para descubrir o encubrir información de relevancia pública; minimizar o ensanchar el discurso político; enriquecer o debilitar el debate público. Si bien los medios no constituyen el espacio público, es necesario subrayar que contribuyen a crearlo. Son canales privilegiados para generar una comunicación que permita consolidar corrientes de información y opinión dentro y fuera de las campañas electorales.

Fuera de las campañas, contribuyen a socializar la perspectiva y el posicionamiento de los actores políticos en función de sus premisas ideológicas y plataformas de gobierno. Dentro de las campañas, auspician la generación del debate político, coadyuvan a presentar y dar forma a las agendas político-electorales de los contendientes y, sobre todo, retroalimentan al ciudadano para que pueda desplegar su ejercicio de elección política de forma consciente, informada y razonada.

No obstante, el mayor ensanchamiento de la libre manifestación de las ideas deriva de la irrupción de las redes sociales, las cuales, en opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF):

<sup>10</sup> La Sala Superior del TEPJF ha sostenido una tesis distinta en la sentencia SUP-JDC-393/2005 al subrayar que a la libertad de expresión se le debe reconocer una “posición preferente” frente a otros derechos. Sobre el particular, acúdase a Miguel Carbonell y Luis Octavio Vado Grajales, *Libertad de expresión, partidos políticos y democracia. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF*.

son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.<sup>11</sup>

Por otra parte, el derecho de acceso a la información —reconocido en el mismo artículo 6o. constitucional— confiere la potestad de buscar, recibir y difundir información, y en consonancia con ello, a divulgar ideas de cualquier naturaleza a través de las distintas vías para su difusión.

Implica la obligación del estado de difundir y garantizar que las entidades de cualquier índole brinden a todo individuo la posibilidad de conocer aquella información que, incorporada a un mensaje, tenga un carácter público y sea de interés general, es decir, de todos los datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, copiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.<sup>12</sup>

El intercambio de opiniones, la deliberación y la discusión en el espacio público sólo son posibles en un entorno donde las libertades están institucionalizadas y la clase política privilegia la apertura de canales de comunicación con la sociedad, asimismo, los medios de comunicación realizan la función social que les ha sido conferida y los ciudadanos defienden la exigencia de allegarse información pública como precondition para interactuar en el espacio público. En este sentido, las libertades informativas son consustanciales a un entorno democrático, al posibilitar la libre formación de la opinión pública.

Confiere, además, potestad para que los ciudadanos supervisen el funcionamiento de los poderes públicos, ya que “se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno

<sup>11</sup> Jurisprudencia 19/2016, LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS, pp. 33-34.

<sup>12</sup> Juan N. Silva Meza y Fernando Silva García, *Derechos fundamentales*, p. 531.

republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública”.<sup>13</sup>

La información, cuyo acceso se protege, permite que el ciudadano tome de una diversidad de fuentes informativas para que a través de ellas se arribe a una información veraz, objetiva, equilibrada, plural, equitativa y oportuna sobre el quehacer gubernamental, en concordancia con la pluralidad que se expresa dentro de la propia sociedad. Dicha heterogeneidad política y social se convierte en catalizadora de una opinión pública informada y vigorosa que patentiza la vigencia efectiva del pluralismo ideológico, valor indiscutible de la democracia, y que reafirma el acceso a una fuente de información que, por ser pública, atañe a todos por igual.

Por ello, no se justifica que desde el poder se pretenda limitar el número de medios de comunicación para difundir las ideas, ya que

el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la información, implícito ya en todo sistema democrático en que el voto de los ciudadanos debe ser un voto informado y no un voto a ciegas, ese derecho implica la obligación de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas, y prohíbe que el Estado se erija en guardián tutelar de la cantidad o calidad de medios de difusión que en su propio criterio estima que deben existir en el país, como si paternalmente pudiese controlar la cantidad y calidad de la difusión de las ideas.<sup>14</sup>

Por el contrario, el Estado debe reprimir toda conducta orientada a obstaculizar el libre desarrollo de los conductos a través de los cuales la sociedad se vuelve más democrática.

El principio constitucional de que toda información en posesión de los poderes y las instituciones públicas, así como las personas privadas, siempre que reciban o ejerzan recursos públicos, tiene connotación

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2008. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL, p. 743.

<sup>14</sup> Tesis 532. RADIODIFUSORAS. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, p. 493.

de pública, genera que todas ellos adquieran la condición de sujetos obligados. En este sentido, las autoridades del Estado se encuentran obligadas a dar la máxima divulgación a la información que generan y ensanchar las opciones para que sea accesible, incluso para quienes no acrediten su interés o utilidad, lo cual conduce, a su vez, a que sean extremadamente escrupulosos al momento de documentar todos los actos a través de los que ejerzan sus atribuciones.

Para la tutela de este derecho, el ordenamiento constitucional ha establecido la creación de instituciones especializadas y mecanismos de revisión, así como archivos especializados, esquemas sancionadores y la publicación de oficio de cierto tipo de información, sin dejar de advertir que además de los institutos de transparencia y acceso a la información, en tanto órganos garantes, se acompañan de los tribunales federales cuando es necesario ejercer un control de constitucionalidad en relación con el contenido y alcances del respectivo derecho.<sup>15</sup>

El principio de publicidad encuentra dos limitaciones en la información que se considera reservada y en aquella que se cataloga como confidencial. Es reservada aquella que podría conducir a un perjuicio al interés público o a la seguridad nacional. No obstante, hay ocasiones en las cuales la difusión de cierta información es de tal relevancia que podría producir “mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación” y es cuando debe privilegiarse “la transparencia y difusión de la información respectiva”.<sup>16</sup> Es confidencial aquella cuyos bienes jurídicos protegidos conduce a que únicamente sea accesible para su titular, o bien su representante legal. Los datos personales, la información sobre la vida privada y el secreto bancario, fiduciario, fiscal, industrial y comercial serían algunos de ellos.

<sup>15</sup> Tesis 2ª. XIX/2016. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO RELACIONADOS CON ESTOS DERECHOS, LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A LIMITAR SU ANÁLISIS A LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, p. 1371.

<sup>16</sup> Tesis P./J. 45/2007. INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN, p. 991.



El derecho de petición permite que las personas puedan solicitar algo de las instituciones públicas, siempre que lo hagan por escrito, de manera pacífica y respetuosa. Asimismo, obliga a que los poderes públicos den contestación en breve término y por escrito a quien la haya formulado, lo cual configura el derecho a recibir una respuesta.<sup>17</sup> En este sentido, es la facultad que permite la interacción entre las personas y los poderes públicos, lo cual posibilita que se acerquen a la dinámica estatal para colmar su inquietud de conocer algo de ella o para la defensa de sus intereses, lo característico de un Estado y una sociedad democrática.

En cambio, el derecho de petición en materia política se reserva a los ciudadanos de la República y adquiere ciertas especificidades, sobre todo en el contexto de los procesos electorales, donde “todos los días y horas son hábiles”, lo cual conduce a responder con base en las circunstancias de cada caso, pero de manera expedita.<sup>18</sup> En este ámbito se ha reconocido que los partidos políticos pueden realizar peticiones “por su naturaleza, funciones y finalidades constitucionales y legales”, pero también que se encuentran obligados a responder porque hay disposiciones que equiparan “a los institutos políticos con las autoridades del Estado”.<sup>19</sup>

Si un ciudadano ejerce su derecho de petición, la autoridad a la que se dirige “tiene la obligación de darle respuesta congruente, clara y fehaciente sobre la pretensión deducida y notificarla al solicitante”; si del análisis de la misma se advierte “que la solicitud no reúne los requisitos constitucionales para responder a la pretensión, en forma fundada y motivada, debe informarse tal situación al peticionario, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión y dotar de contenido al derecho humano de petición”.<sup>20</sup> Además, si quien solicita algo “señala domicilio para oír y recibir notificaciones, la autoridad o el partido político, en su

<sup>17</sup> Tesis XXI.1o.P.A. J/27. DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS, p. 2167.

<sup>18</sup> Jurisprudencia 32/2010. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN “BREVE TÉRMINO” ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO, pp. 16-17.

<sup>19</sup> Jurisprudencia 31/2013. DERECHO DE PETICIÓN. LA RESPONSABLE, DEBE INFORMAR AL PETICIONARIO CUANDO CONSIDERE QUE SU SOLICITUD NO REÚNE REQUISITOS CONSTITUCIONALES, pp. 34-35.

<sup>20</sup> Jurisprudencia 26/2002. DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, pp. 25-26, y Jurisprudencia 5/2008. PETICIÓN. EL

caso, debe notificarle personalmente, en ese lugar, la respuesta recaída a su petición, con lo cual se garantiza la posibilidad real de que tenga conocimiento del pronunciamiento respectivo”.<sup>21</sup>

En cuanto a la forma de hacer operativo este derecho, para que satisfaga lo que su contenido protege, se deben realizar las siguientes acciones:

a) la recepción y tramitación de la petición; b) la evaluación material conforme a la naturaleza de lo pedido; c) el pronunciamiento de la autoridad, por escrito, que resuelva el asunto de fondo de manera efectiva, clara, precisa y congruente con lo solicitado, salvaguardando el debido proceso, la seguridad jurídica y certeza del peticionario, y d) su comunicación al interesado. El cumplimiento de lo anterior lleva al pleno respeto y materialización del derecho de petición.<sup>22</sup>

Este derecho cuenta con una cercanía notable con el de acceso a la información, cuando la petición se dirige a obtener ciertos documentos. Sin embargo, existen notables diferencias entre ellos. Una consiste en la cuestión del órgano garante, que para uno son los tribunales de la federación, mientras que para otro las instituciones de acceso a la información.

El derecho de réplica, rectificación o respuesta se reconoció como fundamental en la reforma constitucional-electoral de noviembre de 2007. Constituye una potestad conferida a las personas para que puedan acceder a la rectificación de una información que difunda situaciones, hechos o datos considerados inexactos, falsos o sin sustento alguno a través de algún medio de comunicación, y que le produzcan una afectación o agravio directo.<sup>23</sup>

---

DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES, pp. 42-43.

<sup>21</sup> Jurisprudencia 2/2013. PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. LA RESPUESTA SE DEBE NOTIFICAR PERSONALMENTE EN EL DOMICILIO SEÑALADO POR EL PETICIONARIO, pp. 12-13.

<sup>22</sup> Tesis XV/2016. DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN y Tesis XV/2016. DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN, pp. 79-80.

<sup>23</sup> Tesis XXII/2013. DERECHO DE RÉPLICA. NO LE CORRESPONDE RESTITUIR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, pp. 97-98.

Es un derecho que se incardina en el concierto de las libertades informativas que permiten y, de hecho, auspician la circulación de mayor cantidad de información, pero sin sobrepasar ciertos límites, entre los que destaca el respeto a la vida privada, intimidad, reputación y dignidad de las personas.<sup>24</sup> Es así porque la difusión de informaciones inexactas o agraviantes por cualquier medio, pero especialmente a través de los medios de comunicación social, puede contribuir a la generación de una opinión pública deformada. En este sentido, el ejercicio de la réplica se encuentra orientado a corregir la deformación de la información para que ante su falta de veracidad inicial se pueda difundir la que se considera verdadera.

En consecuencia, cualquier persona podrá acudir al medio de comunicación por el que se difundió la información y requerirle la correspondiente rectificación con la obligación de aquél de publicarla “gratuitamente por el órgano de difusión que generó el perjuicio. En ese tenor, quien con motivo de una publicación considere afectados sus derechos, debe acudir previamente ante el responsable de la misma, para procurar, mediante la autocomposición, hacer efectivo el derecho de réplica a través de la aclaración correspondiente”.<sup>25</sup>

El derecho de réplica adquiere una connotación especial en el contexto de la información política o electoral que presenten los medios de comunicación en el ámbito comicial, ante la dimensión del principio de equidad.<sup>26</sup> Esto conduce a que en la cobertura y difusión de las actividades proselitistas de los partidos políticos y sus candidatos, los medios de comunicación propicien un tratamiento equitativo en el acceso a los diferentes espacios y formatos informativos (entrevistas, reportajes, etcétera) y auspicien, a su vez, que la información difundida sea veraz, objetiva, completa, oportuna, plural y equitativa.

<sup>24</sup> Tesis XXXIII/2013. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE DENIGRA A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SE CALUMNIA A LAS PERSONAS, pp. 103-104.

<sup>25</sup> Tesis XXXIV/2012. DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL AFECTADO DEBE ACUDIR PREVIAMENTE ANTE EL RESPONSABLE DE LA PUBLICACIÓN, pp. 37-38.

<sup>26</sup> Alejandro Madrazo Lajous, *Libertad de expresión y equidad. La reforma electoral de 2007 ante el Tribunal Electoral*, pp. 33 y ss.

El derecho de réplica, en este sentido, permite que ante la difusión de información errónea y equivocada contenida en la propaganda electoral, o en alguna nota informativa, comentario, imputación, alusión, juicio de valor, quien se sienta afectado por considerar que se han deformado en su perjuicio hechos o situaciones referentes a sus actividades o a su vida, tenga la oportunidad de aclararla inmediatamente ante los efectos negativos que ello pudiera generar en el desarrollo de la contienda electoral. Para atajar esos efectos, la réplica en materia electoral se tutela mediante el procedimiento especial sancionador, “porque debe resolverse con prontitud, ya que si este derecho se ejerce en un plazo ordinario, posterior a la difusión de la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, por lo que su *expeditéz* se justifica por la brevedad de los plazos del proceso electoral”.<sup>27</sup>

El derecho a desempeñar un empleo, cargo o comisión, representa uno reubicado en la fracción VI del artículo 35 constitucional, por reforma de 2012. Constituye un derecho que no se vincula con el de ser elegido en elecciones por medio del sufragio popular, sino con la expectativa de ser designado para ocupar una responsabilidad pública, cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley.

La posibilidad de participar en los asuntos públicos del Estado se garantiza mediante este derecho, ya que el orden democrático debe posibilitar que los ciudadanos contribuyan en la dirección política, económica, social y cultural del país a través de la postulación a cargos de elección popular, por un lado, y por el otro, mediante el acceso a las funciones públicas del propio país mediante un acto de designación.

El derecho a ocupar un cargo público debe privilegiar, en todo momento, al derecho y al principio de igualdad que imponen condiciones generales para que las personas puedan acceder a dicho cargo.<sup>28</sup> Ello no obsta para que, de conformidad con la naturaleza de cada responsabilidad, se puedan establecer requisitos específicos compatibles con el perfil idóneo en cada puesto,

<sup>27</sup> Jurisprudencia 13/2013. DERECHO DE RÉPLICA. SE TUTELA A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, pp. 35-36.

<sup>28</sup> Fernando Silva García, *Jurisprudencia Interamericana sobre Derechos Humanos. Criterios Esenciales*, p. 480.

para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —Constitución—, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad.<sup>29</sup>

Lo que sí se prohíbe es el establecimiento de tratos diferenciados orientados a beneficiar a unos en perjuicio de otros. Por ello, la Constitución “impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos”.<sup>30</sup>

El derecho de iniciar leyes se incorporó al orden constitucional a través de la reforma de 2012. La fracción VII del artículo 35 estatuye el respectivo derecho a favor de la ciudadanía. Ello trae, dentro de nuestra democracia representativa, importantes instituciones de la democracia participativa con el objeto de abrir una nueva posibilidad para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos del Estado, de manera directa y no solamente a través de la representación popular, en el entendido de que los asuntos públicos, por el hecho de serlo, nos atañen a todos por igual.

En efecto, previo a esta reforma, el derecho de iniciativa correspondía a los representantes populares; en el ámbito administrativo al presidente de la República y a los gobernadores, en el de leyes federales y locales, respectivamente; en la vertiente legislativa, a los representantes de ambas cámaras del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales

<sup>29</sup> Jurisprudencia P. /J. 123/2005. ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD, p. 1874.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

en cuanto a leyes federales, y de estos últimos también en el ámbito de las leyes locales.

El derecho de iniciativa popular encuentra una primera delimitación al destacar que se reconoce a quienes tengan ciudadanía, es decir, los nacionales que cumplan con los requisitos del artículo 34 constitucional. Una segunda deriva del artículo 71 constitucional, el cual confiere este derecho a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, a 0.13 por ciento de la lista nominal de electores, que le corresponde validar a la autoridad electoral. No es, en este sentido, un derecho que para hacerse valer con resultados concretos requiera ejercerse individualmente, sino que presupone la conjunción de voluntades de un amplio número de personas, toda vez que si no se llega al umbral solicitado, la iniciativa no podrá consolidarse por incumplimiento de un requisito formal.

## LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Los derechos fundamentales de carácter político-electoral reconocidos en el bloque de constitucionalidad —a votar, ser votado, de asociación, constitución de un partido, afiliación política y consulta popular— “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”.<sup>31</sup>

La representación política propia de cualquier democracia tiene en el sufragio el derecho fundamental que la permite y la hace propicia, y a su vez, el derecho al sufragio tiene en la representación el bien jurídico protegido que lo caracteriza y lo define.<sup>32</sup> Existe, en este sentido, una recíproca imbricación entre democracia, pluralismo, representación y sufragio.

<sup>31</sup> Jurisprudencia 29/2002. DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, pp. 27 y 28.

<sup>32</sup> La participación política como derecho fundamental se encuentra en Enric Fossas Espadaler, *El derecho de acceso a los cargos públicos*, pp. 42 y ss.; Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, pp. 54 y ss.; Javier García Roca, *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, p. 57.

El derecho al sufragio constituye el presupuesto necesario para la efectividad del principio democrático que atribuye la titularidad de la soberanía al pueblo y representa, además, el atributo que hace posible la democracia como forma de gobierno, la república como principio de temporalidad en el ejercicio del poder y la representación política como mecanismo de efectividad en la toma de decisiones.

En este sentido es natural reconocerle una doble dimensión, como derecho subjetivo y principio objetivo.<sup>33</sup> El derecho de voto se erige en una facultad amparada por el ordenamiento constitucional que permite participar políticamente o abstenerse de hacerlo, pero se proyecta también como un principio basilar de cualquier Estado asentado en la democracia constitucional, al hacer posible el pluralismo político, poner a salvo los derechos de las minorías y coadyuvar a la formación de la voluntad general.<sup>34</sup>

El sufragio se proyecta en dos vertientes esenciales que, por un lado, otorgan a su titular la expectativa de elegir a sus representantes populares, lo que comúnmente se conoce como derecho a votar y, por el otro, el derecho a ser elegible a los cargos de representación popular, esto es, a ser votado.

Se ha sostenido, y con razón, que ambas dimensiones son dos caras de una misma moneda. Al efecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido que

el derecho a votar y ser votado, es una misma institución, pilar fundamental de la democracia, que no deben verse como derechos aislados, distintos el uno del otro, pues, una vez celebradas las elecciones los aspectos activo y pasivo convergen en el candidato electo, formando una unidad encaminada a la integración legítima de los poderes públicos”, [...] y cuya “afectación no sólo se resiente en el derecho a ser votado en la persona del candidato, sino en el derecho a votar de los ciudadanos que lo eligieron como representante y ello también incluye el derecho de ocupar el cargo.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Sobre la doble dimensión de los derechos fundamentales véase Dieter Grimm, “¿Retorno a la comprensión liberal de los derechos fundamentales?”, pp. 155 y ss. Sobre la doble dimensión del derecho al sufragio véase Manuel Aragón, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, pp. 170-171.

<sup>34</sup> Sobre los fines y funciones constitucionalmente relevantes de los partidos políticos acúdase a Miguel Pérez-Moneo, *La selección de candidatos electorales en los partidos*, pp. 29 y ss.

<sup>35</sup> Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN, pp. 26-27.



No obsta para destacar que cada vertiente goza de una especificidad que justifica su estudio por separado.

El derecho al sufragio activo, en el contexto de las democracias modernas, otorga una facultad para que sus titulares, que son los ciudadanos, acudan a votar en elecciones populares a quienes habrán de representarlos en el seno de las instituciones representativas.

Es importante subrayar que esta facultad de votar incorpora la libertad de abstenerse de hacerlo, lo que abre la posibilidad de que quien no desee participar en una elección acuda a su casilla y vote en blanco, anule su voto o vote por algún candidato no registrado. Ello no habrá de representar ninguna repercusión, ya que con independencia de que el artículo 38 fracción I de la Constitución establezca la suspensión por un año de los derechos ciudadanos, en realidad no existe disposición alguna que precise la manera de imponer dicha sanción.

Ahora bien, para que se reconozca el derecho a votar hay que ostentar previamente la condición de ciudadano, la cual se obtiene cuando se cumple con los requisitos señalados en el artículo 34 constitucional: poseer nacionalidad mexicana, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir. La configuración legal que corresponde al legislador ha incorporado nuevos requisitos para el ejercicio del derecho al sufragio activo. De esta manera, se necesita también cumplir con la obligación de registrarse en el Registro Federal de Electores (RFE) y obtener la correspondiente credencial para votar por parte del INE. Si la autoridad electoral le niega a un ciudadano la expedición de su credencial sin causa justificada, se produciría una vulneración al derecho de voto, ya que sin ella no podría concurrir a votar en las elecciones.<sup>36</sup>

El orden constitucional establece el conjunto de cargos de representación popular que están sujetos al voto popular. En un modelo de Estado federal como el nuestro, el voto puede ejercerse para elegir cargos del ámbito federal, como la Presidencia de la República o las diputaciones y senadurías del Congreso de la Unión; así como a representantes del ámbito estatal y local, como las gubernaturas, diputaciones locales y presidencias municipales.

<sup>36</sup> Jurisprudencia 16/2008. CREDENCIAL PARA VOTAR. LA NO EXPEDICIÓN, SIN CAUSA JUSTIFICADA, TRANSGREDE EL DERECHO AL VOTO, pp. 19-20.



Cabe destacar que, por definición, el derecho al voto se otorga a los nacionales que residen en el país, ya que al encontrarse dentro del ámbito geográfico nacional resienten las decisiones tomadas por sus representantes. Sin embargo, la reforma electoral de 1996 dio un primer paso para hacer viable esta dimensión del sufragio activo, pero no sería sino la reforma del Cofipe de 2005, que vendría a redefinir el alcance del sufragio, ampliándolo a todos aquellos connacionales con residencia en el extranjero.

Así se abrió la posibilidad de que los mexicanos que no residan en el país pudieran ejercer su derecho al sufragio para definir la titularidad del Poder Ejecutivo de la Federación.<sup>37</sup> La reciente reforma de 2014 amplió los cargos de elección por los que se puede votar desde el exterior, incluyendo a los senadores de la República, a los gobernadores de las entidades federativas y al jefe de gobierno de la Ciudad de México, cuando lo determinen las correspondientes constituciones.

La Constitución define el tipo de sufragio al que dispensa su protección. En este sentido, determina cuatro cualidades del voto: universal, libre, secreto y directo. El voto universal significa que para conferir este derecho se deberá prescindir de cualquier circunstancia de índole personal, social, política, económica o cultural, que tenga por objeto acotar el número de personas a quienes se les reconoce este derecho. Así que se prohíbe que el ejercicio del voto se obstaculice por cuestiones de raza, origen étnico, color de la piel, religión, ideología política, condición social, posición económica, entre otros.

El voto libre se refiere a que se debe mantener al margen cualquier tipo de coacción, amenaza, condicionamiento, intimidación, presión o injerencia externa que vulnere la libertad de las personas y la genuina manifestación de su sufragio, en el sentido de que refleje la verdadera voluntad del elector. En buena medida, la libertad del voto se protege a través de su condición de secrecía, la cual consiste en poder emitirlo con la seguridad de no ser conocido por cualquier persona distinta al votante, ya que un ciudadano podría tener reticencias a votar como desea, si supiera que es posible conocer el sentido de su decisión. En este sentido, no se trata de que no pueda conocerse por quién votó, si

<sup>37</sup> Jorge Carpizo y Diego Valadés, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, p. 95 y ss.

la misma persona decide manifestarlo; se trata de que no existe modo de saberlo si no es por su voluntad.

Por otra parte, el voto directo busca garantizar la inmediatez del sufragio, lo cual impide que la decisión del elector se mediatice y exprese a través de intermediarios, mandatarios u apoderados, con el propósito de asegurar la plena coincidencia entre la voluntad política del elector y el sentido de su voto, evitando sus potenciales distorsiones.<sup>38</sup> No debe perderse de vista que el derecho de voto, en su dimensión social u objetiva, representa un elemento esencial para la democracia de cualquier país, al ser una de las maneras en que los ciudadanos participan políticamente en los asuntos de su comunidad.

El derecho al sufragio pasivo es la facultad individual a ser elegible para los cargos públicos. Manuel Aragón subraya que esta acepción inicial es insuficiente, puesto que puede darse la circunstancia de que alguien tenga las cualidades para ser elegible y aun así no pueda ejercer el derecho porque no se le reconoce la posibilidad de presentar su candidatura. Según Aragón, esta vertiente del sufragio se compone de dos derechos específicos que acompañan a su definición, “entendiendo que el derecho de sufragio pasivo es el derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos”.<sup>39</sup>

La ampliación conceptual es significativa y conduce a un análisis más detenido sobre los componentes actuales de la noción del derecho al sufragio pasivo. Es evidente que los dos derechos individualizados constituyen un referente importante en la construcción de un concepto más robusto y coherente con el desarrollo de los derechos de participación política, porque el derecho a ser elegible protege la facultad de postulación a una candidatura basada en la idoneidad de la persona, a partir del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, y no ubicarse en ningún supuesto de inelegibilidad o incompatibilidad. En cambio, el derecho a presentarse como candidato otorga facultad para concurrir a la competencia electoral a través de una postulación propia o independiente, o bien, a través de la obtención de una candidatura producto de la intermediación de un partido político, de con-

<sup>38</sup> Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 866.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 111.

formidad con los procesos de selección regulados por su respectivo estatuto, se esté o no afiliado al mismo.<sup>40</sup>

Si bien la postulación a un cargo de elección popular permite participar en un proceso interno de un partido político o coalición, no da “derecho a contender simultáneamente en diferentes partidos, pues ello implica la posibilidad de que el ciudadano pueda obtener más de una candidatura para el mismo cargo, no obstante que en términos de la referida ley electoral, solo se autoriza que el ciudadano pueda ser postulado como candidato por diversos partidos políticos cuando se trate de coaliciones”.<sup>41</sup> Incluso, en el supuesto de que una persona se encuentre en el ejercicio de un cargo de elección popular, “no impide que pueda registrarse como candidato para contender por otro cargo de esa naturaleza, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el que fue electo, siempre que se separe dentro del término legalmente exigido”.<sup>42</sup>

La dimensión pasiva de este derecho, en su específica vinculación con los cargos de elección popular comprende, además, el derecho a ser registrado, el derecho a ser votado, el derecho a acceder y desempeñar el cargo, y el derecho a permanecer en él.<sup>43</sup>

El derecho a ser registrado a un cargo de elección es consecuencia lógica e inmediata tanto del derecho a ser elegible como del derecho a presentarse como candidato; así, mientras el derecho a la candidatura otorga la facultad de ser postulado por iniciativa propia o luego de un proceso de selección interna de un partido, el derecho a ser registrado constituye la facultad de presentarse ante la autoridad electoral para formalizar la candidatura, el cual

<sup>40</sup> Fernández Segado nos recuerda que las candidaturas vienen a ser la *conditio sine qua non* para que la elección pueda materializarse y, en consecuencia, para que el derecho al sufragio pasivo pueda realmente ejercerse. Francisco Fernández Segado, “Las candidaturas electorales”, p. 339.

<sup>41</sup> Jurisprudencia 24/2011. DERECHO A SER VOTADO. NO COMPRENDE LA PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA EN PROCESOS INTERNOS DE DIVERSOS PARTIDOS (LEGISLACIÓN DE QUINTANA ROO), pp. 24-25.

<sup>42</sup> Jurisprudencia 2/2010. DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA), pp. 24-25.

<sup>43</sup> Véase Manuel Aragón, “X. Derecho electoral: sufragio activo y pasivo”.

tiene la característica de ser un acto constitutivo de derechos y obligaciones, porque precisamente a partir de su celebración se crean consecuencias jurídicas en materia electoral. Así el registro se constituye como el momento jurídico-procesal en el cual se materializa el derecho de una persona, tanto a participar en un proceso electoral determinado a través de una candidatura, como a tener acceso a las prerrogativas, así como a las obligaciones específicas inherentes.<sup>44</sup>

La diferencia específica es que el derecho a una candidatura es oponible, en caso de controversia, ante el partido político, mientras que el derecho al registro se controvierte en un acto de autoridad.

El derecho a ser votado, por su parte, es el derecho más cercano a la connotación generalizada del derecho al voto pasivo, cuyo contenido garantiza el ser votado en las elecciones, pero que también ofrece su cobertura en un momento previo que se despliega en el derecho de participar en la campaña electoral y en uno posterior, que es el derecho a ser proclamado de conformidad con los votos obtenidos.<sup>45</sup>

El derecho al acceso y desempeño del cargo consiste en ocupar el cargo público que la ciudadanía ha definido mediante el ejercicio de su voto, lo cual establece la adecuada identidad entre electores y elegidos, y garantiza que el desempeño del cargo y las funciones que le son inherentes durante el periodo del encargo se confíen a aquellos que han sido legitimados a través del principio de la mayoría.<sup>46</sup>

Finalmente, el derecho de permanecer en el cargo representa el ensanchamiento actual de la vertiente en comento, partiendo de la consideración de que el derecho no es un fin en sí mismo, sino un vehículo para alcanzar fines constitucionales de la máxima relevancia, como la debida integración de los órganos representativos, lo que se alcanza cuando los elegidos acceden al cargo, desempeñan las funciones que

<sup>44</sup> Jurisprudencia 21/2016. DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS, pp. 45-46.

<sup>45</sup> Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. PP. 26-27.

<sup>46</sup> Jurisprudencia 20/2010. DERECHO POLÍTICO ELECTORAL A SER VOTADO. INCLUYE EL DERECHO A OCUPAR Y DESEMPEÑAR EL CARGO, pp. 17-19.

le son inherentes y se mantienen en su función representativa por el tiempo que dure su mandato.

Este desarrollo del derecho evoca la consecuencia lógica de todos los demás, pues resultaría un contrasentido que, tras ser postulado y votado, se accediera al cargo público sin la garantía de permanecer en él durante todo el periodo para el que resultó electo. Mantiene tanto una doble vocación que garantiza la permanencia en el cargo sin interferencias ilegítimas, como la debida integración de los órganos representativos.<sup>47</sup>

El derecho a ocupar un cargo público concluye cuando se tienen las condiciones propicias para acceder a él y ejercer la función pública correspondiente.

Sin embargo, este derecho no comprende otros aspectos que no sean conaturales al cargo para el cual fue proclamado, ni se refiere a situaciones jurídicas derivadas o indirectas de las funciones materiales desempeñadas por el servidor público. Por tanto, se excluyen de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, los actos políticos correspondientes al derecho parlamentario, como los concernientes a la actuación y organización interna de los órganos legislativos, ya sea por la actividad individual de sus miembros, o bien, por la que desarrollan en conjunto a través de fracciones parlamentarias o en la integración y funcionamiento de las comisiones, porque tales actos están esencial y materialmente desvinculados de los elementos o componentes del objeto del derecho político-electoral de ser votado.<sup>48</sup>

Después de este breve recorrido, se puede observar que el derecho al sufragio ha ampliado su objeto de tutela y que, en consecuencia, debe ser sometido a revisión a efecto de integrar los contenidos y la eficacia

<sup>47</sup> El TEPJF ha sostenido que el valor perseguido con las elecciones consiste en que los representantes electos asuman el cargo para el que fueron propuestos y desarrollen su cometido, esto es, les confiere el derecho a “ocuparlo, por tanto, debe entenderse incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo”. Jurisprudencia 27/2002. DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN. pp. 26-27. Sobre este desarrollo en la jurisprudencia del TEPJF, véase Manuel González Oropeza, “El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno”, p. 82.

<sup>48</sup> Jurisprudencia 34/2013. DERECHO POLÍTICO-ELECTORAL DE SER VOTADO. SU TUTELA EXCLUYE LOS ACTOS POLÍTICOS CORRESPONDIENTES AL DERECHO PARLAMENTARIO, pp. 36-38.

que ha adquirido, producto de los diversos desarrollos teóricos y jurisprudenciales. Éste se concibe como el derecho a ser elegible, a postularse o ser postulado como candidato, a ser registrado, votado en las elecciones, y a acceder, desempeñar el cargo y permanecer en éste hasta su debida conclusión.

En nuestro país, desde 2012 se admite la libre postulación de los ciudadanos en las elecciones, algo que es ampliamente conocido como el derecho a una candidatura independiente, lo cual abre el debate sobre esa peculiar “nominación para ocupar un cargo electivo, cuyo rasgo peculiar y sobresaliente consiste en que tal oferta política se realiza sin el concurso, ni principal ni complementario, de un partido político”.<sup>49</sup>

Lo anterior permite señalar que se ha configurado una nueva manifestación del derecho a ser votado, pero que ha adquirido la fuerza necesaria para conformar, así sea embrionariamente, el derecho a una candidatura independiente o de libre postulación, que en el contexto de las democracias representativas está llamado a convivir con el derecho a ser postulado por un partido político, lo que a su vez puede exigir la pertenencia del ciudadano al partido, es decir, su condición de afiliado, o bien, admitir la postulación sin necesidad de militancia previa.

Como fenómeno relativamente reciente dentro del ordenamiento constitucional, la problemática de las candidaturas independientes, en tanto manifestaciones de un derecho fundamental de participación política, exigen una interpretación que facilite su ejercicio y, en consecuencia, que sean sometidas al menor número de restricciones para hacer efectiva la participación directa de los ciudadanos en la democracia.

Ante un escenario que ha dejado poco espacio a la participación política de los ciudadanos, las candidaturas independientes han venido a constituir una especie de resurgimiento de la democracia y representación política, bajo formas de participación en la que los ciudadanos acceden a la toma de decisiones políticas de manera más intensa y directa.

<sup>49</sup> Raúl Gustavo Ferreyra, “Sobre las candidaturas electorales independientes de los partidos políticos”, p. 7.

Previo a la reforma de 2012, el ejercicio del derecho al sufragio pasivo se encontraba en una paradoja, ya que la exclusividad de la nominación de candidatos por los partidos políticos supeditaba su ejercicio a la condición de estar afiliados a ellos para poder ser postulado o, en caso de no estarlo, a la circunstancia de ser nominados exclusivamente por un partido y la consecuente prohibición de acceder a los cargos de representación popular por la vía independiente, introduciendo un trato dispar ante un estatus de ciudadanía que debía traducirse en exactas posibilidades de ejercicio del mismo derecho político.<sup>50</sup>

La exigencia de la postulación, previo filtro de los partidos políticos, generaba que el acceso al derecho político-electoral se sometiera a un conjunto de condicionamientos, tales como la adopción de los principios ideológicos del partido, los programas, plataformas y programas de gobierno, construyendo a los interesados a ceñirse de forma directa o indirecta —de conformidad con su condición de afiliado— al cumplimiento de los estatutos partidistas, con lo cual el acceso a la candidatura suponía una merma en el ejercicio de otros derechos fundamentales de participación política, como la libertad ideológica que permite postularse bajo valores, principios, creencias y convicciones propias; la libertad de expresión en una sociedad democrática, o el ejercicio del derecho de asociación que, en una de sus vertientes, protege el derecho a no afiliarse a ningún partido, como presupuesto elemental para una actuación institucional independiente.

En ese tenor, el sentido de igualdad en el contexto del derecho a postularse y obtener una candidatura, condujo al Estado a no someter a los derechos políticos a limitaciones injustificadas, ni establecer diferencias arbitrarias entre los ciudadanos de conformidad con su estatus de afiliado o no afiliado a un partido político, ni interponer obstáculos insuperables a su ejercicio y, en cambio, a proveer las condiciones necesarias para un tratamiento equitativo entre los tipos de candidaturas con independencia de su procedencia.

<sup>50</sup> El influjo del principio de igualdad como criterio en favor de la eliminación de distinciones entre las candidaturas independientes y las partidistas se encuentra en Manuel Aragón, “IX. Derecho de sufragio: principio y función”, p. 197, y Raúl Gustavo Ferrera, *op. cit.*, p. 7.

El solo hecho de permitir las candidaturas sin partido eliminó la exigencia de afiliación y la obligación de postulación por el mismo, haciendo del alistamiento una libertad y dejando a salvo los demás derechos que se ven condicionados con la pertenencia o el patronazgo de un partido.

Los derechos políticos son de base constitucional y configuración legal, lo cual abre la posibilidad a que la ley delimite las condiciones de su ejercicio y a considerar que

la candidatura independiente no se adquiere *ipso jure*, automáticamente, por ministerio de ley, o por la sola intención o manifestación unilateral de la persona que pretende ser registrada, sino que, para adquirir esa calidad y tener los derechos y deberes correspondientes, se requiere de un acto jurídico de la autoridad electoral, por el cual, previo a la verificación de los requisitos que establece la ley, se otorgue la posibilidad de participar en la contienda respectiva.<sup>51</sup>

El derecho de asociación es base de la participación en el espacio público y en una sociedad democrática, asimismo, confiere a los ciudadanos la potestad de expresar libremente su voluntad de pertenecer a una agrupación, asociación o sociedad; o la de articular voluntades junto con otras personas para participar en la creación de “una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección”, lo que “implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes”.<sup>52</sup> Lo anterior confiere a las personas facultades para constituir asociaciones, agrupaciones y otras formas asociativas, afiliarse libremente a las ya constituidas, mantenerse dentro de ellas, desafiarse y, también, el derecho a no asociarse a ninguna.

El derecho de asociación política encuentra sustento en el artículo 35 fracción III de la Constitución, que indica como prerrogativa ciudadana asociarse individual y libremente para participar pacíficamente en los asuntos políticos del país. El artículo 9 del mismo ordenamiento

<sup>51</sup> Jurisprudencia 21/2016. REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES ES UN ACTO ADMINISTRATIVO ELECTORAL CONSTITUTIVO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SIN EFECTOS RETROACTIVOS.

<sup>52</sup> Tesis 1a. LIV/2010. LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS, p. 927.



agrega que no podrá coartarse el derecho de asociarse pacíficamente con fines lícitos, pero concede exclusivamente a los ciudadanos de la República el derecho de tomar parte en los asuntos políticos del país.

Las características adquiridas por el derecho de asociación, en este ámbito, han ido progresivamente configurando el derecho a constituir un partido político y el derecho de afiliación política.

El primero permite que un conjunto de ciudadanos una sus voluntades y esfuerzos para crear un nuevo partido político, agrupación o asociación de esta misma naturaleza, bajo los requisitos previstos por las leyes electorales, con el propósito de promover el nacimiento de una entidad de interés público, orientada a fungir de instancia de intermediación entre los ciudadanos y el Estado, y promover su participación en la vida democrática del país.

Dado que es de la máxima relevancia que la dirección política del país se encuentre en manos de nacionales, se ha establecido que sólo los ciudadanos de la República pueden tener reconocido este derecho. Su ejercicio, por su parte, estipula que el acto de asociación proceda de manera individual, no grupal, con el fin de evitar que los cuerpos gremiales utilicen la infraestructura organizacional con la que ya cuentan para constituir un partido político. Por ello, en la última reforma constitucional en la materia de 2014, se incluyó en el artículo 41 la prohibición de que organizaciones gremiales intervengan en la creación de partidos.

La interpretación constitucional enfatiza la autodeterminación:

la voluntad de asociarse manifestada por los ciudadanos constituye un requisito esencial para la formación de un partido político. Así, cuando el número necesario de ciudadanos manifiesta la voluntad de constituirse en partido político; se identifican como residentes de la demarcación respectiva, aportan su nombre, clave de credencial de elector y copia de la misma, firman en el documento respectivo y de ello da fe un fedatario público, se puede considerar jurídicamente satisfecho este requisito.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Tesis VI/2008. DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS PARA CONFORMAR UN PARTIDO POLÍTICO DEBE PRIVILEGIARSE INDEPENDIEMENTE DE LA NATURALEZA DE LA ASAMBLEA EN QUE SE EXPRESE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA), pp. 56-57.

Cuando se solicita el registro de un nuevo partido político se presenta la concurrencia de un conjunto de derechos, “ya que la solicitud es en sí, el ejercicio del derecho de petición, y la eventual concesión es el ejercicio del de asociación. Dicha concurrencia no hace depender un derecho de otro, ya que los dos se encuentran en el mismo plano constitucional”.<sup>54</sup>

El derecho de afiliación política goza, igualmente, de una especificidad que a través de la interpretación constitucional le ha venido asignando un contenido normativo determinado, que la ha ido separando del derecho de asociación con fines políticos,

ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Tesis XXVIII/2016. DERECHOS POLÍTICOS DE PETICIÓN Y ASOCIACIÓN. SU EJERCICIO ES CONCURRENTENTE CUANDO SE SOLICITA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO, p. 83.

<sup>55</sup> Jurisprudencia 24/2002. DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES, pp. 19-20.

Es evidente que estamos ante un derecho que ejerce su influjo en un momento ulterior al de la creación y el funcionamiento de los partidos políticos, posibilitando que los ciudadanos puedan ingresar a las filas de los partidos existentes para realizar labores políticas que mantengan y confirmen su pertenencia, así como que ejerzan los derechos que les corresponden en su interior. Sin embargo, también tutela el derecho a dejar de pertenecer a uno. Al efecto,

cuando un ciudadano ejerce su derecho de separarse del partido político, exteriorizando por los medios idóneos su voluntad de dejar de formar parte de un instituto político, a través de la renuncia, la dimisión a la militancia surte efectos desde el momento de su presentación ante el partido político de que se trate, sin necesidad de que sea aceptada material o formalmente por parte del instituto político; lo anterior es así, debido a que la renuncia entraña la manifestación libre, unilateral y espontánea de la voluntad o deseo de apartarse de la calidad de militante a un determinado ente político.<sup>56</sup>

La reforma electoral de noviembre de 2007 señala primordialmente que el acto de adhesión a los partidos se produzca de manera libre, espontánea e individual, prohibiendo expresamente cualquier ejercicio de afiliación corporativa, “es decir, que sea el resultado de la expresión de la voluntad efectiva del ciudadano o la ciudadana sin algún tipo de presión o coacción que le obligue a manifestar una situación opuesta a la de su voluntad”,<sup>57</sup> porque constituiría un contrasentido que el ciudadano ejerciera sus derechos de participación democrática a partir de actos de coacción y no mediante una convicción impulsada libremente.

El derecho a participar en las consultas populares se incorporó al ordenamiento constitucional mediante la adición de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, en la reforma de 2012. Confiere a los ciudadanos la potestad de votar en las consultas populares que sean convocadas por el presidente de la República, 33 por ciento de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o aquellas que sean impulsadas por

<sup>56</sup> Tesis XXVI/2016. AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU REPRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO, pp. 55-56.

<sup>57</sup> Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 871.

los propios ciudadanos, siempre que así lo haya decidido 2 por ciento de las personas registradas en la lista nominal de electores.

Compartimos la opinión de Jesús Orozco Henríquez, quien contextualiza el significado de esta prerrogativa:

aun cuando las democracias modernas, por sus dimensiones, requieren ser representativas, es decir, basarse en el principio de la representación política para el ejercicio de la función pública, cada vez es más común que las mismas se vean complementadas con mecanismos de democracia participativa o semidirecta, como ocurre con el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, la revocatoria de mandato o el cabildo abierto. De hecho, una democracia integral requiere del complemento tanto de instituciones de democracia representativa como de instrumentos o mecanismos de democracia participativa o semidirecta.<sup>58</sup>

En este sentido, se está frente a un derecho profundamente democrático porque permite que la ciudadanía tome una decisión directa sobre los temas de trascendencia nacional, o que sean sometidos a su consideración. La mayoría de las veces no se logra el acuerdo al interior de la representación nacional, ya que produce un alto grado de polarización y división política, o bien, los que son susceptibles de causar algún efecto de alto impacto social y que, en ese sentido, requieren del acuerdo o consentimiento directo de la sociedad.

No obstante, por disposición constitucional escapan a la posibilidad de la consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios republicano, representativo, democrático, laico, federal y de autonomía local estipulados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; lo concerniente a los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas. Dichas materias son demasiado genéricas y, en su interpretación, la Suprema Corte de Justicia no ha permitido el desarrollo de este derecho político, ya que

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 875.

ha sido demasiado restrictiva y ha ensanchado las prohibiciones en lugar de “buscar [cómo sí] hacer efectivo el acceso a la consulta”.<sup>59</sup>

La Constitución es abundante en la reglamentación del ejercicio de la consulta popular. Señala que la convocatoria del Ejecutivo y Legislativo deberá ser validada por el voto mayoritario de las cámaras de Diputados y Senadores. La revisión de la conformidad constitucional de la materia de la consulta corresponderá a la SCJN, mientras que la verificación del número de apoyos ciudadanos requeridos para el impulso popular de la consulta será responsabilidad del INE, que a su vez, dado el ejercicio del sufragio que se involucra en esta forma de participación democrática, será el instituto encargado de organizar el ejercicio —el mismo día de las elecciones federales— y de difundir los resultados obtenidos. El resultado de la consulta solamente será vinculatorio para los poderes públicos y las instituciones competentes cuando la participación ciudadana supere 40 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores.



<sup>59</sup> José Ramón Cossío Díaz, “Evolución e involución de los Derechos Humanos en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia”, p. 568.