

# MESA 6

## PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

# LA FUNCIÓN DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO- ELECTORALES DEL CIUDADANO EN EL SISTEMA DE JUSTICIA ELECTORAL MEXICANO Y SUS PERSPECTIVAS DE REFORMA

*Salvador Olimpo Nava Gomar\**

**SUMARIO:** I. Contexto de configuración del juicio ciudadano. II. El diseño normativo del JDC y el desarrollo jurisprudencial como mecanismo para garantizar su eficacia. III. Aspectos relevantes para una efectiva reforma constitucional y legal. IV. Consideraciones finales.

**E**l objetivo de la ponencia es presentar un panorama general sobre la función del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano dentro del diseño constitucional e institucional de la justicia electoral en México a partir de las exigencias y expectativas que un recurso judicial efectivo debe cumplir en todo Estado constitucional. Asimismo, se exponen algunos de los retos más significativos que habrán de considerarse en cualquier esfuerzo encaminado a garantizar tanto el buen funcionamiento del sistema democrático como los derechos fundamentales de la ciudadanía.

---

\* Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## I CO TE TO DE CO IGURACI DEL JUICIO CIUDADA O

La reforma político-electoral de 1996 buscó establecer un sistema integral de justicia electoral, en cuya cúspide se encuentra la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y como órgano especializado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la creación, ampliación y depuración de instrumentos procesales para el control constitucional, y dentro de estos instrumentos, el establecimiento del juicio para la protección de los derechos político-electorales como recurso judicial efectivo para proteger tales derechos.

En este contexto, la función garantista del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe analizarse a partir de su grado de eficacia. Al respecto, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que no basta con que los recursos judiciales existan formalmente, sino que es preciso que estos sean adecuados y efectivos para reparar la violación a los derechos humanos consagrados tanto en la Convención como en la Constitución y en la ley estatal que se reclama.<sup>1</sup>

Cualquier nueva reforma en la materia debe, por tanto, concebir la integridad del sistema de justicia electoral a partir del grado de eficacia del diseño institucional y de la efectividad de los recursos judiciales existentes. Por fortuna, ese es el rumbo que, en general, se advierte de las reformas en marcha, aunque es necesario puntualizar y profundizar en varios aspectos pendientes, muchos de los cuales ya han sido destacados.

---

<sup>1</sup> Entre otros, Corte IDH, Caso Yatama vs. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, serie C, 127, pág. 167 y Caso Tibi vs. Ecuador, sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, 114, pág. 131. En este último asunto la Corte destacó que “para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el citado artículo 25.1 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino es preciso que sean efectivos, es decir, se debe brindar a la persona la posibilidad real de interponer un recurso sencillo y rápido que permita alcanzar, en su caso, la protección judicial requerida.”

## II EL DISEÑO ORATORIO DEL JDC Y EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL COLECTIVO PARA GARANTIZAR SU EFICACIA

Dada la improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos políticos, la instauración del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano vino a llenar una laguna en el sistema mexicano de justicia electoral en la defensa de los derechos político-electorales.

El JDC procede cuando el ciudadano aduce presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado, 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, así como también respecto de otros derechos fundamentales vinculados con los derechos político-electorales y necesarios para hacerlos valer,<sup>2</sup> se respeta, por otro lado, la autonomía del derecho parlamentario (SUP-JDC-1711/2006).

A partir de un espíritu garantista y de una interpretación extensiva de los derechos político-electorales, el Tribunal Electoral ha ampliado, en el ámbito de sus competencias, los alcances de este medio impugnativo. Así, la Sala Superior ha puntualizado, mediante tesis de jurisprudencia, que la interpretación restrictiva de los derechos político-electorales implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, por lo que deben interpretarse con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados consti-

---

<sup>2</sup> *Cfr.* JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. Tesis de jurisprudencia S3ELJ/36/2002.

tucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos.<sup>3</sup>

Con base en tal criterio garantista, propio del constitucionalismo democrático contemporáneo, la pasada integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral modificó un criterio anterior y extendió el ámbito de protección de los derechos político-electorales y de su tutela jurisdiccional no sólo respecto de actos de autoridades electorales, sino también de actos internos de partidos políticos.<sup>4</sup> Ya que a partir de la fecha de adopción del nuevo criterio el número de demandas se ha incrementado considerablemente, se permite a los ciudadanos una defensa más efectiva de sus derechos de militancia. Así, por ejemplo, a partir de noviembre de 2006 a la fecha, de los 1,556 juicios promovidos, 1,190 (76.48%) están relacionados con conflictos intrapartidarios.

En su actual conformación, la Sala Superior, ha adoptado criterios relevantes, en aspectos sustantivos, entre otros, respecto de la amplia suplencia de la queja respecto de juicios promovidos por ciudadanos pertenecientes a pueblos indígenas (SUP-JDC-11/2007); asimismo, se ha determinado que los partidos políticos están obligados a observar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información (JDC-1766/2006), o aquel que estableció que la suspensión de los derechos político-electorales cesa cuando se sustituye la pena privativa de libertad (SUP-JDC-20/2007) e incluso que, en virtud del principio de presunción de inocencia, los derechos se suspenden no desde el auto de formal prisión, sino por sentencia conde-

---

<sup>3</sup> Lo anterior se ilustra en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 29/2002, con el rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, TEPJF, México, 2005, pp. 97-99.

<sup>4</sup> Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2003, con el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, cit. pp. 161-164.

natoria, máxime cuando el individuo se encuentra en goce de la libertad provisional (SUP-JDC-85/2007).

Lo anterior ilustra la importancia de la interpretación judicial y el papel que la argumentación interpretativa realizada por el Tribunal Electoral desempeña en la definición del contenido y los alcances de los derechos fundamentales de naturaleza política-electoral. Así, por ejemplo, la interpretación conforme a la Constitución adquiere una especial importancia, pues la misma pretende, por un lado, garantizar la supremacía normativa de la propia ley fundamental, y, por el otro, mantener la coherencia y congruencia del ordenamiento jurídico en su conjunto. Igual importancia tiene el principio *pro homine* como herramienta interpretativa que potencializa los derechos fundamentales y la interpretación conforme con los tratados internacionales que supone un control de legalidad o, en términos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de “convencionalidad”, que permite a los jueces federales y locales garantizar los derechos internacionalmente reconocidos que forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional.

La jurisprudencia y el precedente judicial adquieren también, en nuestro contexto, una relevancia fundamental para armonizar el ordenamiento jurídico en su conjunto. En ello, también la jurisprudencia internacional y la comparada pueden resultar orientadoras.

Por tanto, una reforma legal debe procurar reducir el margen de incertidumbre normativa, pero también debe dejar un margen de apreciación al desarrollo jurisprudencial que permita mantener vivo y en constante evolución al sistema jurídico, en el contexto de una sociedad democrática siempre dinámica.

### III AS ECTOS RELE A TES ARA U A E CTI A RE OR A CO STITUCIO AL LEGAL

La práctica jurisdiccional de los últimos once años ha permitido detectar algunas limitaciones y deficiencias en el diseño institucional y

normativo establecido en la denominada reforma electoral de “segunda generación”. Particularmente, destaco algunos aspectos que deberían considerarse para procurar mejorar el grado de eficacia en la garantía de los derechos político-electorales. Algunos han sido incorporados a la reciente propuesta de reforma; otros se plantean como desarrollos de *lege ferenda*.

## E T E

Dada la dinámica electoral y jurisdiccional del país, es necesaria una redistribución de competencias de las salas del Tribunal Electoral, para lo cual es preciso que se establezca (como se contempla en el dictamen de reforma) el carácter permanente de las salas regionales.

En este sentido, es necesaria también la redistribución de competencias entre la Sala Superior y las salas regionales, entre otras cosas, para la mejor protección de los derechos político-electorales, de forma tal que se acerque la justicia al ciudadano al tiempo que se garantice la posibilidad de una revisión judicial por la Sala Superior.

## A S S T E

El diseño del modelo de control de constitucionalidad de las leyes en México se caracteriza, en general, por ser un sistema de control concentrado. Las conveniencias e inconveniencias de tal diseño exceden el objeto de esta presentación, pero basta recordar las dificultades e inconvenientes que derivaron del criterio asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, que limitó la posibilidad de que el Tribunal Electoral ejerciera un control concreto de constitucionalidad para efecto de desaplicar una norma en un caso específico.

Por ello, celebro que el decreto de reforma incluya la facultad de la Sala Superior para conocer de la conformidad o no de normas electorales respecto de la Constitución general de la República, con motivo de su aplicación a un caso concreto.

## E

La idea de construir un sistema integral de justicia electoral supone no sólo contar con mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad en el ámbito federal, sino también al diseño normativo en las entidades federativas que, en conjunto, respondan a la misma racionalidad en el funcionamiento de los medios de impugnación federales.

En esta materia el principio de federalismo debe leerse en clave subsidiaria, en tanto que los poderes federales deben respetar la autonomía legislativa y judicial de los estados, al tiempo que deben velar por la garantía efectiva de los derechos fundamentales, que son el sustento del conjunto del Estado constitucional.

Los tribunales estatales debieran poder ejercer un control local de constitucionalidad y legalidad acorde con las exigencias de todo Estado federal. No obstante, la falta de uniformidad en la legislación puede tener inconvenientes que habría que analizar. Por ejemplo, sólo ocho de las 32 entidades federativas (Coahuila, Distrito Federal, Durango, Morelos, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) establecen un juicio para la protección de los derechos político-electorales en el ámbito local. Ello supone que existe una diferencia entre los mecanismos de garantía que tienen los ciudadanos para impugnar posibles violaciones a sus derechos político-electorales. Por tanto, lo conveniente sería procurar la unificación de estándares de justicia a partir del consenso y el respeto al federalismo, pero con atención también a la exigencia de una mayor y mejor garantía de tales derechos.



## A

El adecuado equilibrio entre la autoorganización y los derechos de la militancia es la consecuencia natural de tomarnos en serio los derechos fundamentales y el sistema de partidos. El desarrollo jurisprudencial en esta materia es evidente, no sólo a partir del cambio de criterio respecto de la procedencia del JDC contra actos de partidos políticos, sino también respecto de la obligación de respeto y garantía de los derechos político-electorales y otros derechos fundamentales relacionados con ellos exigible a los partidos.

Así, por ejemplo, se ha considerado que entre los elementos que deben establecerse en los estatutos de los partidos políticos para considerarlos democráticos, y por tanto válidos, está la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, la libertad de expresión, libre acceso y salida de los afiliados de los partidos y el establecimiento de garantías procesales mínimas en los procedimientos disciplinarios (procedimientos previamente establecidos, órganos independientes e imparciales, respecto a la garantía de audiencia, proporcionalidad de la sanción, debida motivación y fundamentación, etcétera.); así, también es necesaria la existencia de procedimientos de elección interna de dirigentes y candidatos que garanticen la igualdad y las condiciones democráticas, y la adopción de la regla de mayoría como criterio básico en la toma de decisiones.<sup>5</sup>

La propia naturaleza de los derechos fundamentales y su eficacia *erga omnes* supone que los partidos políticos están obligados a respetarlos. Congruentemente con tal postulado democrático, la Sala Supe-

---

<sup>5</sup> ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 03/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997*.

rior ha confirmado la obligación de los partidos de respetar también otros derechos políticos, como es el derecho de petición y el de acceso a la información en materia político-electoral. Asimismo, la Sala ha expresado la necesidad de transparentar los procesos internos de selección de candidatos y dirigentes, para garantizar el principio de certeza y cumplir el imperativo democrático.<sup>6</sup>

Otro aspecto fundamental, que es necesario comprender desde la lógica del principio de subsidiariedad y no desde el falso dilema de la judicialización de la política, es el alcance de la obligación de establecer medios de defensa intrapartidarios efectivos.

Al respecto, es un criterio reiterado de la Sala Superior, expresado además en jurisprudencia obligatoria, que es necesario agotar los medios de impugnación intrapartidarios antes de acudir a la instancia jurisdiccional, en estricto acatamiento del principio de definitividad y a la autonomía partidaria, siempre y cuando tales medios de defensa cumplan la función de ser aptos para modificar, revocar o nulificar los actos y resoluciones contra los que se hagan valer y siempre que se respeten las normas fundamentales del debido proceso legal.<sup>7</sup>

Por lo que no se justifica acudir *per saltum* a la jurisdicción electoral, si el conflicto puede tener solución en el ámbito interno del partido político de que se trate. Ésta es la naturaleza subsidiaria de la jurisdicción electoral respecto de los medios de defensa intrapartidarios. Ahí donde estos sean efectivos deben agotarse previamente; de otra manera, los mismos resultan optativos.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Entre otros, SUP-JDC-779/2007 y SUP-JDC-008/2006.

<sup>7</sup> *Cfr.* MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO. DEBE AGOTARSE antes de acudir a la instancia jurisdiccional, aUn cuando el plazo para su resolución NO ESTÉ PREVISTO EN LA REGLAMENTACIÓN DEL PARTIDO POLÍTICO. Tesis S3ELJ 05/2005, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 172-173.

<sup>8</sup> MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/2003, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tomo jurisprudencia, pp. 178-181.

Por tanto, si se pretende limitar la intervención de la jurisdicción estatal en la denominada “vida interna” de los partidos, la legislación debe prever claramente las obligaciones que tienen los partidos frente al régimen democrático y a la propia ciudadanía.

L

La cuestión de las candidaturas independientes es un tema polémico que ha estado en el debate nacional e internacional y que, ciertamente, no ha encontrado una solución adecuada en el diseño institucional.

Al respecto, me limitaré a apuntar la necesidad de definir el alcance de la noción de “calidades” legales para ejercer el derecho al voto pasivo (artículo 35, fracción II, constitucional), así como el alcance de las restricciones que se estimen necesarias y proporcionales para alcanzar un fin legítimo en el contexto de una sociedad democrática.

Es preciso armonizar el derecho de postulación de candidatos que tienen los partidos políticos con las restricciones legales que supongan establecer requisitos de elegibilidad, así como cualquier otro requisito, circunstancia o condición necesaria que debe satisfacerse para ejercer un derecho. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse a favor del bien común o del interés general (como se prevé en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México).<sup>9</sup>

## I CO SIDERACIO ES I ALES

1. Es necesario que el diseño de un sistema integral de justicia electoral se lea en clave de subsidiariedad tanto respecto de los medios de impugnación previstos en las entidades federativas como respecto

---

<sup>9</sup> SUP-JDC-713/2004.

de los medios de defensa establecidos por los partidos políticos. Solo así se garantiza la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

2. La reforma que se ha propuesto y que se encuentra en trámite contiene avances importantes, aunque es necesario también enfatizar en la trascendencia de un adecuado proceso de armonización con las leyes secundarias.

3. Para concluir, quiero enfatizar la importancia de la crítica seria e informada a la labor jurisdiccional. El control de constitucionalidad es un poderoso instrumento en manos de los jueces para garantizar la eficacia del Estado constitucional democrático, el equilibrio entre los poderes y los derechos fundamentales de la ciudadanía. No obstante, no es el único control ni son los jueces constitucionales los únicos intérpretes de la Constitución. En este sentido, concibo al Estado constitucional como una forma democrática de la sociedad y, por tanto, como un espacio de deliberación constante sobre las cuestiones que conforman y atañen a la *res pública*. El control que ejerce la opinión pública y especializada es un control no institucionalizado, pero no por ello ineficaz, ni mucho menos innecesario. Por el contrario, el debate abierto sobre los temas constitucionales es una herramienta de control de la actuación judicial, que a su vez obliga a los operadores jurídicos a sustentar sus decisiones en razones y argumentos, lo que refuerza a su vez la importancia de la dimensión pragmática de la argumentación judicial a fin de lograr una persuasión de carácter racional de las sentencias. Ello contribuye a la construcción de valores comunes y al acercamiento entre los diferentes sectores de la sociedad.