

EL FUTURO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

Raybel BALLESTEROS CORONA*

Partiré de una premisa básica, misma que dará pie al discurso que pretendo articular, y a partir de ella aspiro a distinguir cuál es el futuro de los derechos político-electorales y qué papel ha jugado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en este sentido, específicamente en materia de interpretación de los alcances de estos derechos; por tanto, sin más, a manera de ejercicio de reflexión debo preguntarme ¿qué y cuáles son los derechos político-electorales?

En principio debo decir que los derechos político-electorales son indudablemente derechos políticos, pero también son garantías individuales, ya que están contenidos en la Constitución federal y, además, son reconocidos en diversos tratados internacionales ratificados por nuestro país.

Los derechos político-electorales, estrictamente hablando, son los “derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, que tienen como principal soporte 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”.¹

La democracia representativa es determinante en todo el sistema electoral mexicano; en efecto, la democracia y su fomento debe ser uno de

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM e integrante de la Ponencia del magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹ Consultable en la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 97-99, que lleva por rubro: “DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA”.

los objetivos fundamentales de todo Estado democrático social de derecho. En este sentido, “la Carta de la Organización de Estados Americanos proclamó ya en 1948 los derechos fundamentales de la persona, sin distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo y estipuló que respetar los derechos de la persona es uno de los deberes fundamentales de los Estados. Entre los objetivos primigenios de la OEA figuraba el de... «promover y consolidar la democracia representativa»”.²

Durante la Quinta Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en Santiago de Chile del 12 al 18 de agosto de 1959, conocida como la Declaración de Santiago de 1959, los Estados se abocaron a debatir en profundidad el tema de la democracia representativa.

La resolución 991 de la OEA, *Derechos y democracia*, estableció que los miembros de la misma deben fortalecer sus gobiernos democráticos a través del pleno respeto de los derechos humanos.

Al respecto, José Ramón Cossío Díaz³ refiere que:

Los derechos fundamentales, como categoría jurídica, se conciben como previsiones que imponen límites a lo que los ciudadanos podemos decidir colectivamente, los límites que el respeto a la individualidad y a la dignidad de las personas impone sobre el contenido posible de las leyes que, en una democracia, como es natural, reflejan preponderantemente la voluntad de la mayoría.⁴

Atendiendo a lo anterior, podríamos decir que los derechos político-electorales son derechos humanos fundamentales o derechos subjetivos constitucionalmente reconocidos. Entendiendo éstos como derechos de todos los seres humanos por el simple hecho de serlo, y fundamentales no sólo por encontrarse reconocidos en un instrumento constitucional ni por estar así catalogados en los tratados internacionales, sino porque son derechos que necesariamente deben ser consolidados y protegidos por el Estado.

² Véase http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_sayan_127_esp.doc, consultada el 26 de mayo de 2008, 22:23 hrs.

³ Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴ Extracto del voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, enero de 2007, t. XXV, p. 84.

Ahora bien, ¿cuáles son estos derechos? Como mencioné anteriormente, los derechos político-electorales son el derecho a votar y ser votado, de afiliación y asociación política, todos ellos reconocidos en diversos instrumentos internacionales. Mencionaré ahora lo que jurisdiccionalmente ha interpretado la Sala Superior del Tribunal Electoral en torno a estos derechos.

Comencemos por los primeros dos. El derecho a votar y ser votado. Estos derechos deben ser percibidos como una misma institución, y no como derechos aislados, disímiles 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 por lo tanto susceptibles de tutela jurídica, pues su 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 que la propia ciudadanía le encomendó.

En relación con estos derechos, la Sala Superior ha sostenido en diversas ejecutorias⁵ 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 por lo tanto susceptibles de tutela jurídica a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues su 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.

A manera de ejemplo sobre este punto, quiero referir la sentencia que dictó la Sala Superior en su sesión del 10 de junio de 2001, en la cual, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciuda-

⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-098/2001, María Soledad Limas Frescas. 28 de septiembre de 2001. Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-314/2001. Francisco Román Sánchez. 7 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-135/2001. Laura Rebeca Ortega Kraulles. 30 de enero de 2002. Unanimidad de votos.

dano, identificado con la clave SUP-JDC-21/2001, una ciudadana consideró violado su derecho a ser votada, ya que indebidamente se le registró en el sexto lugar de la lista de candidatos a diputados plurinominales propuesta por un partido político, siendo que ella había participado como precandidata y había sido elegida en el tercer lugar de la lista.

La Sala Superior determinó que, efectivamente, a la actora se le había vulnerado su derecho político-electoral a ser votada —en este sentido, podríamos preguntarnos ¿qué importa el lugar de la lista en el que se le haya colocado, si de todas maneras estaba contemplada en ella y los ciudadanos podían votarla?—. Pues para la Sala Superior resultó determinante pronunciarse sobre el registro erróneo de un ciudadano, es decir, consideró que un ciudadano que contendió en una elección interna de su partido y obtuvo una posición, debía de aparecer en ese lugar y no en uno diferente, o como en el caso, en uno inferior en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional, puesto que ello transgredía su derecho subjetivo público a ser votado, toda vez que restringía notablemente sus posibilidades de acceso al cargo para el que estaba conteniendo.

A partir de este criterio (2001), la Sala Superior ha venido desarrollando el concepto de derecho a votar y ser votado. La actual integración de la Sala Superior tuvo bajo estudio otro caso notable, a saber, el identificado como SUP-JDC-695/2007, promovido por Jorge Hank Rhon en contra de la sentencia del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, por medio de la cual revocó el acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de ese estado, en el cual se aprobó el registro del citado ciudadano para contender como candidato a gobernador en las pasadas elecciones. Cabe señalar que éste también fue un caso de violación al derecho a ser votado.

La autoridad responsable determinó que el ciudadano Hank Rhon no cumplía con las calidades exigidas en la ley para ser candidato a gobernador del estado de Baja California, porque, según se señala en el artículo 42 de la Constitución del estado, los presidentes municipales (entre otros) no pueden ser electos para el cargo de gobernador del estado durante el periodo para el que fueron electos, aun cuando se separen de sus cargos.⁶

⁶ En ese momento, el actor figuraba como presidente municipal con licencia de Tijuana, Baja California.

En este artículo se centró toda la argumentación del Tribunal responsable para determinar que Jorge Hank Rhon no cumplía con los requisitos para ser candidato a gobernador por la coalición que lo había propuesto.

El análisis que realizó la Sala Superior de la debida interpretación del artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Baja California, en relación con los tratados internacionales suscritos por el presidente de la República y ratificados por el Senado, aunado al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a las limitantes al derecho a ser votado, arrojó como resultado que los agravios fueran fundados en parte y con ello suficientes para revocar la resolución impugnada.

En este sentido, la Sala consideró que tenía la obligación de observar lo estatuido en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, ya que formaban parte del derecho positivo nacional, razón por la cual valían para dilucidar la cuestión planteada.

Esto es, tratándose de los derechos fundamentales es posible ubicarlos fuera de las competencias de las autoridades, pues cuando la Constitución federal reconoce las libertades y derechos, no lo hace solamente para la autoridad federal, sino que es extensivo para todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia; por ello, los derechos fundamentales no necesariamente están en las relaciones de competencias, sino que pueden trascender a éstas y, precisamente, ésta es la cualidad expansiva de esos derechos, porque los consagrados por una autoridad federal pueden ser ampliados por las demás autoridades en sus ámbitos espacial y personal de validez.

La Sala manifestó que los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones permitidas, siempre que las previstas en la legislación no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental. Restricciones que deben ser interpretadas de forma tal que garanticen el ejercicio efectivo de tales derechos y eviten suprimirlos o limitarlos en mayor medida que la permitida en la Constitución y en los propios tratados internacionales.

Este es un claro ejemplo de la evolución garantista que han tenido los derechos de votar y ser votado en nuestra tradición jurisdiccional electoral. Empero, me asalta una duda que quisiera compartir, y es la siguiente:

¿qué hubiera pasado o cómo hubiera resuelto la Sala si el actor no hubiera sido Jorge Hank Rhon? Cuestión, claro está, que nos permite especular, pero no le quita mérito a la sentencia, que me parece de un muy alto nivel argumentativo.

El voto activo se debe ejercer de manera universal, libre, secreta y directa. El derecho al voto activo es de base constitucional, pues constituye una de las prerrogativas ciudadanas señaladas por el constituyente; sin embargo, no es un derecho absoluto, ya que para ejercerlo se requiere que se actualicen las condiciones y supuestos previstos en la ley.

La naturaleza del sufragio libre y directo implica que el voto respectivo necesariamente debe beneficiar al candidato seleccionado y, por ende, al partido político que lo postula, evitando en todo momento su manipulación para favorecer diversas ofertas políticas; esto es, los efectos del voto con las características reconocidas constitucionalmente tienen una relación inmediata con la designación de los elegidos, es decir, hay un valor específico en cada sufragio, a través de la manifestación interna del elector, quien acepta una propuesta preestablecida y define libremente su preferencia entre las posibilidades sometidas a su voluntad.

Por otro lado, en cuanto al derecho de asociación, la Sala Superior se ha pronunciado sobre la diferencia específica que existe entre el derecho de asociación política y el derecho de asociación en materia político-electoral.

El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de nuestra Constitución, que favorece el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una condición necesaria de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política previsto en el artículo 9o. constitucional está sujeto a varias restricciones y una con-

dicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última ciñe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33⁷ de la Constitución federal. Dicho criterio está recogido en la tesis de jurisprudencia publicada con el rubro: “DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS”.⁸

Por otra parte, el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, 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 contenido de un sistema constitucional de partidos como el establecido en nuestro país— se ha configurado como un derecho primordial con signos 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. 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, desafiliarse. El anterior criterio se encuentra recogido en la tesis de jurisprudencia pu-

7 “Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.

8 Consultable en la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *cit.*, nota 1, pp. 88-90.

blicada con el rubro: “DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES”.⁹

Tales derechos también se encuentran reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son de observancia obligatoria.

Es más, la Sala Superior no sólo ha desarrollado simplemente los derechos político-electorales por antonomasia, sino que ha ido más allá pronunciándose en sus ejecutorias por derechos como el de información, expresión, petición o reunión, cuando están vinculados con un derecho político-electoral.

Por ejemplo, respecto de los alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos, la Sala ha referido que en los artículos 6o., *in fine*; 9o., primer párrafo; 35, fracción III; 40; 41, fracción I, segundo párrafo, *in fine*, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 93, párrafo 1, inciso *i*, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 27, párrafo 1, incisos *b* y *c*; 38, párrafo 1, incisos *a* y *m*, y 135, párrafo 3, del propio código, todo ciudadano mexicano, como parte de su derecho fundamental de asociación política, en particular el de afiliación político-electoral, tiene derecho a conocer la información contenida en los registros públicos relativos a los partidos políticos, con las limitaciones inherentes, entre las que se comprende la relativa al registro de los órganos directivos nacional y estatales de los correspondientes partidos políticos nacionales, así como de la información o documentación que soporte dicho registro y se relacione con los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales órganos directivos.

Lo anterior encuentra su razón de ser en el deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la información; en la obligación legal de los partidos políticos nacionales de comunicar dicha información oportunamente a la Dirección Ejecutiva de Partidos y Prerrogativas Políticas

⁹ *Ibidem*, pp. 87 y 88.

del Instituto Federal Electoral y en la naturaleza pública del respectivo registro a cargo de un organismo público autónomo con motivo de la información correspondiente a partidos políticos, cuyo *status* constitucional es el de entidades de interés público, máxime que, a diferencia de lo legalmente previsto respecto del Registro Federal de Electores, en el mencionado código electoral no se establece que el correspondiente libro de registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos a cargo del citado Instituto tenga carácter confidencial y, por otra parte, en el hecho de que un ciudadano debe contar con dicha información básica de los partidos políticos, pues esto constituye, sin duda, un prerequisite para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación política y, en particular, de afiliación político-electoral, con el objeto de que pueda decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafilarse. Esto es así en razón de que un cabal y responsable ejercicio de los derechos fundamentales de libre asociación política y de afiliación político-electoral supone tener una información adecuada acerca de los partidos políticos por parte de los ciudadanos, incluidos los afiliados o miembros y militantes de los partidos políticos, pues de lo contrario se estarían prohiendo ciudadanos desinformados, en particular carentes de información básica acerca de los partidos políticos a los que pretendan afiliarse o en los que militen y, por lo tanto, sin estar en aptitud de tomar una decisión suficientemente informada, lo que iría en detrimento del fin primordial de los partidos políticos asignado constitucionalmente, consistente en promover la participación del pueblo en la vida democrática, el cual no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de las actividades de los partidos políticos que les conciernan.

En realidad, el derecho a la información se halla sujeto a limitaciones o excepciones basadas, primordialmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto hacia los intereses de la sociedad como a los derechos de terceros; bajo estas premisas, el Estado, al estar obligado como sujeto pasivo de la citada garantía a velar por los referidos intereses, el derecho a la información, según deriva de las disposiciones citadas, no puede ser garantizado en forma ilimitada. Al respecto, es preciso acotar que el conocimiento público de los aspectos básicos de un partido político, como el relativo a los integrantes de sus órganos directivos o los procedimientos para la integración o renovación de los mismos, no po-

dría generar daños a los intereses nacionales ni afectar los intereses de la sociedad; antes al contrario, los ciudadanos están interesados en conocer esos aspectos básicos de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público. No obstante, hay cierta información acerca de los partidos políticos y de sus miembros o afiliados que debe estar necesariamente restringida, ya que su conocimiento público podría afectar los derechos de tercero, como podría ocurrir con los datos personales de los afiliados o miembros del partido. En consecuencia, en principio, la información acerca de los partidos políticos debe ser pública, salvo la información que se considere confidencial o restringida, así como la que pueda vulnerar derechos de tercero.¹⁰

Con todo lo anterior no me es difícil pronunciarme por cuál será el futuro de los derechos político-electorales, ya que, como hemos visto, al estar consagrados en la Constitución federal y encontrarse reconocidos en tratados internacionales ratificados por nuestro país y, sobre todo, al estar bajo la tutela jurisdiccional de un órgano autónomo y especializado como lo es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que auguro es la continuación y el avance en la interpretación constitucional de los mismos, así como su desarrollo integral en la legislación secundaria, ya que un retroceso se me antoja poco probable, puesto que sería tanto como negar el desarrollo democrático que ha tenido nuestro país.

¹⁰ SUP-JDC-117/2001. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron por que se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica, que aborda la presente tesis.

SUP-JDC-127/2001. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron por que se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica, que aborda la presente tesis.

SUP-JDC-128/2001. 30 de enero de 2002. Mayoría de cinco votos. Los magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votaron por que se confirmara la resolución impugnada, al considerar que la parte actora no comprobó el hecho fundatorio de sus pretensiones jurídicas, omitiendo, en consecuencia, pronunciarse sobre la cuestión jurídica, que aborda la presente tesis.