

vención de embarazos no deseados y de los abortos posteriores realizados en condiciones deficientes.

En síntesis, el proyecto educativo debe ser sistemático en cada grado escolar y en todo nivel educativo. Los programas de educación y salud pública referidos al aborto deben:

1. Evitar las actitudes rígidas y negativas hacia la propia sexualidad.
2. Reconocer que la decisión de hacerse un aborto puede ser una decisión moral justificada por múltiples circunstancias.
3. Apoyar la despenalización del aborto para que las mujeres puedan tomar una decisión moral en un clima de verdadera libertad.
4. Enseñar que la decisión sobre el aborto entraña valores intrínsecos. Entre ellos se cuentan el valor de la vida de la mujer, su plan de vida y el valor del feto. Una mujer es más que un feto.
5. Promover la creación de una sociedad en que las mujeres no tengan que escoger entre el valor de su propia vida y la del feto.

6. Concientizar acerca de que las leyes en contra del aborto matan a las mujeres.

7. Y que los abortos legales protegen la salud de la mujer.

8. Educar en la libertad de que ser madre es sólo una de muchas opciones para las mujeres.

9. Establecer que todo niño o niña debe ser deseada y querida.

10. Promover la responsabilidad masculina en las relaciones sexuales, el embarazo, las consecuencias de un aborto y la crianza de los hijos.

El que los hombres quieran decidir en relación con los asuntos de las mujeres es un ejercicio de poder desmesurado que atenta contra la libertad, la intimidad y el derecho a la elección; es el abuso de poder de un sexo sobre el otro. En síntesis, es un atentado contra la vida y dignidad de las mujeres. El que no se dé a las mujeres las opciones para decidir si quieren o no interrumpir un embarazo, en los marcos permitidos por la ley, nos habla de un mal endémico, de destrucción de aquello que nos hace humanos.

## ¿Qué son los derechos político-electorales de los ciudadanos?

ANTONIO VILLARREAL MORENO

Candidato al grado de doctor en derecho.

El 11 de abril de 2007, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el juicio de revisión constitucional Electoral SUP-JRC-24/2007, promovido por José Alfredo Ruano y Ruano, contra actos del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. En ese asunto, se pusieron de relieve una serie de temas de gran trascendencia para el país que, en su momento, deberán ser retomados por el Congreso de la Unión. En este ensayo, se aborda una parte de esos temas que, con toda seguridad, derivará en la construcción de nuevos paradigmas en el ámbito electoral.<sup>1</sup>

### ¿En dónde se encuentran establecidos los derechos político-electorales de los ciudadanos?

La respuesta a esta pregunta es definitiva, no sólo en el aspecto doctrinal sino en el jurisdiccional, por las conclusiones a las que se llega si se adopta una postura u otra. De un análisis estructural de la Constitución se derivan tres posibles posturas: la primera nos indica que se ubican en su *parte orgánica* (arts. 30 a 136); la segunda los localiza de manera indistinta, en la *parte dogmática* (arts. 1 a 29), como en la *orgánica* (artículos 41, 60 y 99 de la Constitución), ya que son los preceptos que se reglamentan en la

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

Si adoptamos la primera postura, nos queda la tarea de determinar cuáles son esos “derechos político-electorales de los ciudadanos”, sin tomar en cuenta las variantes que se derivan de la *parte dogmática* esto es, sin que se consideren los artículos del 1 al 29.

Si se adoptara la segunda, tendríamos que aceptar que se trata de una especie particular de garantías individuales, precisamente porque el artículo 1, primer párrafo, les daría el carácter de *garantías* a los “derechos político-electorales de los ciudadanos”, aunque éstos se encuentren en la *parte orgánica*: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las *garantías* que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.” El artículo 1, primer párrafo, no se refiere a una parte de la Constitución en particular, sino a su totalidad.

Finalmente, si se adoptara la tercera postura, el conjunto de los “derechos político-electorales de los ciudadanos” se reduciría de una forma notable.

La segunda postura considera a la Constitución como un todo armónico, en extremo complejo, pero armónico, cuyo principal objetivo es generar un mínimo de paz social en el país, y que no es posible entenderla de una manera fragmentaria o aislada.<sup>2</sup> Este punto de vista señala conexiones ineludibles entre la *parte dogmática* y la *parte orgánica*, estima aplicable el principio *pro homine*, que implica que la interpretación jurídica debe propender al mayor beneficio del ser humano, por lo que debe llevarse a cabo una interpretación extensiva, por tratarse de derechos tutelados en diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país.

Así, para los tributaristas es sobradamente conocido que la garantía de legalidad en materia fiscal deriva de la combinación de los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución, o que el propio artículo 31, fracción IV, establece las garantías de equidad y de proporcionalidad en materia fiscal, tal como lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia en diversas jurisprudencias. “La parte dogmática, en consecuencia, no puede circunscribirse al capítulo I, título primero de la Constitución, puesto que no todo su contenido se refiere a las garantías individuales, por ejemplo, no lo hacen los artículos 25 a 28 que contienen el llamado capítulo económico; pero en disposiciones que es-

tán fuera del capítulo I, título primero, encontramos también derechos fundamentales, como es el caso del artículo 123, que contiene derechos sociales que deben integrarse a la parte dogmática o considerarse simplemente una extensión de los ámbitos constitucionalmente protegidos en favor de las personas.”<sup>3</sup>

El propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido jurisprudencias y tesis aisladas relevantes, que se sustentan en una ineludible vinculación entre los preceptos constitucionales de la *parte orgánica* y la *parte dogmática*. El Tribunal Electoral ha emitido estas jurisprudencias y tesis a partir de las garantías individuales establecidas en la *parte dogmática*, sin que necesariamente haya un supuesto normativo expreso en la Ley General, y esto, que parece elemental e intrascendente no lo es, porque no en todos los casos ha actuado con este criterio. Por ejemplo, el Tribunal Electoral ha navegado por años sin tener por cierto si el conjunto de sus sentencias es congruente con esta segunda postura a que nos referimos y, en esa ambivalencia, no es descabellado afirmar que no en pocos casos se puede incurrir en una denegación de justicia, o lo más grave, que se esté incurriendo en ella.

### ¿Qué son los “derechos político-electorales de los ciudadanos”?

¿La expresión nos indica que existen dos conjuntos de derechos, uno de derechos políticos y otro de derechos electorales?, o por el contrario, ¿se trata de un tipo de derechos que se genera a partir de una simbiosis entre los derechos políticos y los electorales? Y entonces, ¿qué significado se le debe asignar al *guión* en la expresión *derechos político-electorales*?

Sin embargo, no existen los derechos electorales *apolíticos*, ya que lo político está implícito en lo electoral, y sí, en cambio, hay derechos políticos que no son necesariamente electorales, lo que nos lleva de la mano a concluir: 1) existe un conjunto mayor, al que podríamos definir como de derechos políticos; 2) no todos los derechos políticos son de carácter electoral; 3) la expresión “político-electoral” se refiere a un subconjunto, perteneciente al conjunto mayor de derechos políticos; 4) el carácter electoral de un derecho implica que su naturaleza es en esencia política, y 5) la palabra *político* y

el *guión*, que se agrega a la expresión “derechos político-electorales” son irrelevantes para fines teóricos y prácticos, pues basta que un derecho sea electoral para que se subsuma en el conjunto mayor de los derechos políticos.

Estos “derechos político-electorales de los ciudadanos” se refieren a los supuestos jurídicos establecidos en la Constitución para intervenir en las diferentes etapas y momentos de un proceso de elección de autoridades públicas; participar en un proceso legislativo de carácter electoral, si la norma jurídica lo autoriza,<sup>4</sup> y acudir a las instancias jurisdiccionales para dirimir una controversia de naturaleza electoral que les atañe, como integrantes de una colectividad. Por lo que hace a los ciudadanos, se trata de una especie particular de *garantías individuales en materia electoral*.<sup>5</sup>

Sin embargo, a este subconjunto de garantías individuales no le es aplicable el juicio de amparo. El legislador federal construyó un régimen especial de medios de defensa, que no por su carácter excepcional tiene una finalidad distinta a la que persigue el juicio de garantías, porque tanto la Suprema Corte de Justicia como el Tribunal Electoral tienen la obligación constitucional de resolver sobre la *legalidad y constitucionalidad* de los *actos electorales*, conforme al artículo 41, fracción IV, de la Constitución.

### ¿Cuáles son los “derechos político-electorales de los ciudadanos”?

La Constitución establece una diversidad de derechos político-electorales. Una primera especie está conferida a los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, al Procurador General de la República, a los inte-

grantes de los órganos legislativos estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a los partidos políticos con registro e, incluso, a los organismos de derechos humanos (art. 105, fracción II) y se traduce en la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

Una segunda está conferida al presidente de la República, a los diputados y senadores, y a las legislaturas de los estados (art. 71), y se traduce en la posibilidad de presentar una iniciativa de ley o decreto en materia electoral.

La tercera se refiere a los derechos político-electorales de los partidos políticos, y destacan en este caso los que se refieren a la participación en las elecciones (art. 41, fracción I); al uso permanente de los medios de comunicación y al financiamiento para su funcionamiento y para sus campañas electorales (art. 41, fracción II).

La cuarta especie de derechos político-electorales se confiere a los ciudadanos y la Constitución los define de diferentes maneras. El artículo 35, primer párrafo, se refiere a ellos como “prerrogativas del ciudadano”; el artículo 36 alude a ellos como “obligaciones del ciudadano”; el artículo 41, fracción IV los define como “derechos políticos de los ciudadanos”; el artículo 99, cuarto párrafo, fracción V, utiliza la expresión “derechos político electorales de los ciudadanos” (sin el *guión*).

¿La acción de *asociarse*, a la que se refiere el artículo 41 es la misma que la de *afiliarse*, a que alude el artículo 99, cuarto párrafo, fracción V (porque pareciera que se asimila una acción en la otra)? La respuesta es negativa, ya que el legislador federal, en la Ley General, distingue un derecho de otro. El artículo 79 de dicha ley, en vigor desde el 22 de noviembre de 1996, se refiere a estas garantías. La asociación electoral a que se refiere el artículo 41

**Tabla 1.**  
Derechos electorales según la Constitución:

- “Votar en las elecciones populares” (art. 35, I).
- “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley” (art. 35, II).
- “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país” (art. 35, III).
- “Afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país” (art. 99, V). Afiliación genérica.

La Ley General establece las siguientes garantías:

- “Votar” (art. 79).
- “Ser votado en las elecciones populares” (art. 79).
- “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos” (art. 79).
- “Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos” (art. 79).

encuentra su sustento en el artículo 9, primer párrafo, de la Constitución: “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país...”.

Esto se debe a que la garantía de asociación pacífica contemplada en el artículo 9 exige de una colectividad, y es un concepto tan amplio, que la Suprema Corte de Justicia ha señalado en jurisprudencia firme, que en algunos tipos de asociación puedan participar extranjeros o menores de 18 años, como en el caso de la asociación ciudadana.<sup>6</sup>

La asociación electoral incluiría cualquier forma de vinculación ciudadana, colectiva o grupal, con propósitos electorales. Se trata de resaltar el carácter electoral de los actos y autoridades, con apoyo en que las leyes que los rigen son electorales.

Por lo que hace a la acción de *afiliación*, tenemos dos tipos: una genérica, en el artículo 99, cuarto párrafo, fracción v, de la Constitución: “Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de *afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país*, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes”; y otra de carácter particular, que se refiere específicamente a la afiliación a los partidos, en el artículo 41, fracción i, segundo párrafo, *in fine*: “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.” El derecho de afiliación es un acto unilateral o personal (o bilateral, si existiera la posibilidad de que la agrupación o el partido pudieran rechazar la afiliación de un ciudadano), que, por su relevancia, sólo está reservado a quienes tengan el carácter de ciudadano: “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: 1) haber cumplido 18 años, y 2) tener un modo honesto de vivir” (art. 34).

El artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que la *afiliación electoral* es un procedimiento de carácter individual:

Aun cuando la acción de afiliación se produjera en el momento mismo en que se produce la acción de asociación; *i.e.*, en forma paralela, o con antelación o posterioridad a la acción de asociación, se trata de dos actuaciones distintas; vinculadas una

con la otra, sí, pero diferentes al fin y al cabo, tanto en estructura como en efectos jurídicos.

Por lo que hace a las garantías político-electorales de los ciudadanos la Ley General las tutela parcialmente, porque ésta se queda corta: (tabla 1).

Lo anterior quiere decir, primero, que el Tribunal Electoral, como órgano de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, debe sustentarse básicamente en la Constitución para actuar en asuntos que versen sobre las mencionadas garantías individuales en materia electoral, y no sólo en la Ley General; y segundo, que el Congreso de la Unión expidió una Ley General incompleta, que se presta a la confusión, en un tema tan delicado. Es cierto que el Tribunal Electoral ha subsanado algunas de esas omisiones, a través de diversas jurisprudencias, pero eso no justifica la existencia de una ley omisa y sesgada.

La tercera cuestión: el artículo 35, fracción ii, de la Constitución, alude a varios supuestos: 1) poder ser votado para todos los cargos de elección popular; 2) poder ser nombrado para cualquier otro empleo, teniendo las calidades que establezca la ley; y 3) poder ser nombrado para cualquier otra comisión, teniendo las calidades que establezca la ley. En tanto que los dos últimos supuestos no especifican la naturaleza de estos empleos o comisiones, es legalmente factible referirlos a los de tipo político-electoral y a los de la administración pública.

El supuesto número 1) se subdivide en otros dos, si se le vincula con el art. 5, cuarto párrafo, primera parte, que dice: “En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas [...] el desempeño de los cargos [...] de elección popular, directa o indirecta...”

En el ámbito de las elecciones indirectas, el artículo 115, fracción i, segundo párrafo, de la Constitución dice que: “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta [...] desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato”.

Respecto del supuesto número 2), el concepto *empleo* implica necesariamente una relación de tra-

bajo, sujeta a las leyes laborales; en cambio, el concepto de *comisión* no cumple esa condición (la comisión por excelencia es la de integrar una mesa directiva de casilla).

En cuanto al supuesto número 3, referido a las *comisiones electorales*, tenemos dos tipos: las *retribuidas por ser de carácter profesional* y las *no retribuidas*, lo cual se desprende del art. 5° cuarto párrafo: “Las funciones electorales... tendrán carácter obligatorio y gratuito, *pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente* en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes”.

De un análisis más profundo de la Constitución se deriva un segundo grupo no menos relevante, que se integraría de la siguiente forma: de no discriminación, *en materia electoral* (art. 1, tercer párrafo); la de los pueblos indígenas, de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, respetando el pacto federal y la soberanía de los estados (2, apartado A, fracción III); de una educación básica *sin fines electorales* (art. 3); de igualdad y manifestación de las ideas, *en materia electoral* (art. 6), etcétera.

Entonces, el subconjunto de los “derechos político-electorales de los ciudadanos” está compuesto por estos dos grupos de derechos constitucionales.

Por lo tanto, si el Tribunal Electoral no conoce de asuntos relacionados con estas garantías en materia electoral o conoce de ellas por mera casualidad, el Congreso de la Unión debe actuar a la brevedad, porque tenemos un Tribunal Electoral mutilado, que no responderá a las expectativas ciudadanas en las elecciones presidenciales de 2012, y que no se atreve a asumir su compromiso histórico, lo que nos conducirá de manera inexorable a otra crisis como la del año pasado.

Es necesario actualizar la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996, y ampliar de manera expresa y sin lugar a dudas el catálogo de derechos político-electorales de los ciudadanos, respecto de los cuales debe tener competencia constitucional y legal el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 1 Vid. la sentencia definitiva completa y el voto disidente, en [http://www.trife.gob.mx/sesion\\_publica/ejecutoria/ejecuta.asp](http://www.trife.gob.mx/sesion_publica/ejecutoria/ejecuta.asp)
- 2 De hecho, los ciudadanos no podrían coexistir o convivir al cobijo de un texto constitucional caótico o confuso; de ahí que, al zanjar los conflictos jurídicos, los órganos jurisdiccionales, en particular los de naturaleza constitucional, tratan de armonizar los posibles conflictos normativos, generando un mínimo de estabilidad en todos los órdenes de la vida pública. Cuando esos órganos de constitucionalidad no son capaces de asumir este compromiso elemental, pierden su razón de ser ante la sociedad o parte de ella.
- 3 Vid. Carbonell, Miguel y Manuel González Oropeza, “Parte dogmática de la Constitución”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, UNAM / Porrúa, México, 2002, tomo V (M-P), p. 436.
- 4 V. gr., el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.
- 5 En este trabajo se utilizarán, de manera indistinta, las expresiones “derechos político-electorales de los ciudadanos” y “garantías individuales en materia electoral”.
- 6 “participación ciudadana. El artículo 75 de la ley relativa del distrito federal, que establece que la asamblea ciudadana se integrará con los habitantes de la unidad territorial, incluyendo menores de edad y extranjeros, no viola el derecho de asociación”, 9ª época, Pleno, SJF y su *Gaceta*, XXII, noviembre de 2005, Tesis: P./J. 138/2005, pág. 113, Acción de inconstitucionalidad 19/2004.).