

***De la tutela del juicio para la protección
de los derechos político-electorales
del ciudadano****

Xitlali Gómez Terán**

* Conferencia impartida en el auditorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, en la Ciudad de Cuernavaca, el día 9 de mayo de 2008, con motivo del ciclo de mesas redondas: "Reflexiones sobre el impacto de la reforma electoral federal en los Estados".

** Secretaria Proyectista adscrita a la Ponencia Tres del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Morelos.

La tan comentada reforma de mil novecientos noventa y seis, incorporó el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) como una garantía constitucional en materia electoral de gran importancia, tal y como ha sido señalado por la doctrina¹, de protección a los derechos de los ciudadanos. Hablar de este juicio representa abrir un abanico amplio de temas, por así decirlo; sin embargo, en esta ocasión me limitaré a la tutela del mismo, reflexionando en específico sobre una problemática que se ha cuestionado en el ámbito jurisdiccional: ¿debe el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) conocer de los asuntos promovidos por ciudadanos en forma individual para combatir mediante este juicio los actos que afecten sus derechos al llevarse a cabo el procedimiento de integración de los órganos electorales?

De conformidad con el artículo 99, fracción V, de la Constitución Política Federal, el TEPJF es competente para conocer y resolver: “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. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables”. Como se aprecia claramente, en el precepto citado se encuentra la protección que otorga nuestra Carta Magna a los derechos político electorales de los ciudadanos, estableciendo una verdadera garantía constitucional que tutela a los mismos.

Esta disposición refiere como derechos protegidos: 1º) el de votar; 2º) el de ser votado; y, 3º) de afiliación libre y pacífica.

En esta ocasión, hablaré únicamente del segundo de los derechos mencionados, por cuanto hace a la tutela del JDC.

¹ Ver: GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Porrúa, 2002, y FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDA., p. 2002.

Pues bien, a mi parecer este derecho contempla dos hipótesis: la primera, el ser votado en las elecciones de carácter popular; y la segunda, el ser electo para ocupar un cargo en los órganos de naturaleza electoral. Consideramos en este último caso que el “ser votado” tiene una connotación con el “ser electo” pues el acto mismo de votar tiene como objetivo elegir o seleccionar.

Para la integración de los Consejos y los Tribunales que tienen a su cargo, ya sea formal o materialmente hablando, la organización y calificación de los procesos electorales se realiza un procedimiento de selección de sus miembros y una vez integrado el órgano se lleva a cabo la elección y/o designación de quien fungirá como su presidente, en estos procedimientos se pueden transgredir derechos políticos derivados del derecho a ser votado o electo, tal y como se colige de los artículos 35 y 36 de la Constitución Federal, que en lo sustancial señalan:

El artículo 35, fracción II, que son prerrogativas de los ciudadanos el poder ser votado para todos los cargos de elección popular **y nombrado para cualquier otro empleo o comision.** En armonía con esta disposición el diverso numeral 36, fracción V, determina como obligación de aquéllos el desempeñar las **funciones electorales.**

Estas disposiciones constitucionales suelen ser transgredidas o simplemente desconocidas en la práctica al elegir a los servidores electorales o al llevarse a cabo el nombramiento de quienes fungirán como presidentes de los respectivos organismos electorales (ya sea administrativos o jurisdiccionales), por lo que deben establecerse tanto en la ley o a través de la interpretación de la Sala Superior del máximo tribunal en materia electoral mecanismos eficaces que garanticen el cumplimiento irrestricto del mandato establecido por el autor de la Constitución.

Con mayor razón, cuando este derecho político de los ciudadanos de ser votado se encuentra protegido por documentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José), mismos que en su normatividad señalan en lo que interesa lo siguiente:

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

“Artículo 3.- Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”

“Artículo 25.- Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José):

“**Artículo 23.-** Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

[...]

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Por lo que hace a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ésta regula el JDC en el libro tercero, señalando específicamente en los artículos 79 y 80, inciso f), primero, que este juicio solo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; sin embargo, en el segundo de los numerales citados señala que este medio de impugnación podrá ser promovido cuando el ciudadano considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior. Como vemos esta última prescripción por su imprecisión amplía los supuestos de procedencia del medio de impugnación en comento, pues en mi opinión da la pauta al justiciable (es decir, la Sala Superior del TEPJF) para conocer de asuntos relacionados con los derechos políticos violados con motivo de la integración de los órganos electorales o la designación de quienes los presiden.

Al respecto debe recordarse que la Sala Superior ha dirimido conflictos referentes a la designación de servidores electorales a través del juicio de revisión constitucional de la materia², como ejemplo encon-

² Es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este juicio sólo puede ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

tramos el caso de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, resuelto en el expediente SUP-JRC-060/2004, estudio de fondo al que procedió debido a que en la especie además de que se surtían los requisitos exigidos por los artículos 86 y 88 de la Ley de Medios sobre la procedencia del juicio, estimó que *“...En el asunto planteado, si bien el Decreto impugnado es un acto formalmente legislativo, en virtud de haber sido emitido por el Congreso del Estado de Guerrero, lo cierto es que se trata de un acto materialmente administrativo de carácter electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley electoral, toda vez que se está frente a la designación de Magistrados que integrarán el Tribunal Electoral de la entidad, en ejercicio de la atribución contenida en el artículo 47, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero [...] Este órgano jurisdiccional ha razonado, que de la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 41 fracción IV, 99 párrafos primero y cuarto, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b), c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la designación de los integrantes del órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias que surjan con motivo de los comicios que se celebren en las entidades federativas, constituye un acto de carácter electoral que forma parte de la etapa de preparación de un determinado proceso electoral, dado que dicha designación debe considerarse como un acto propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.”*

Al resolver este tipo de asuntos considero que el órgano jurisdiccional federal hace frente a una problemática de gran trascendencia en la vida democrática del país como es el que los órganos que conozcan de la organización, desarrollo y calificación de la elección se encuentren válidamente constituidos, puesto que en caso contrario, aun y cuando se haya emitido legalmente el derecho de voto de los ciudadanos y respetado el cumplimiento de los principios rectores de la materia, se estaría fuera del margen del estado de derecho, lo que viciaría el mismo proceso electoral. No obstante ello, nos encontramos en pre-

sencia de una impartición de justicia incompleta pues los ciudadanos que participan en el proceso de integración de los órganos electorales o que una vez integrados aspiren a presidir los mismos, al igual que ocurre con los partidos que promueven en este tipo de asuntos el juicio de revisión constitucional, deben contar con un medio de defensa idóneo para hacer efectivos sus derechos políticos de ser electos para ocupar estos encargos pues se trata en todo caso de funciones electorales, como lo señala el artículo 36, fracción V, de la Carta Magna; esto es, la Sala Superior debe hacer efectiva su tutela en la práctica mediante el JDC.

Debemos recordar que ha sido criterio del propio TEPJF, que los derechos político-electorales no deben verse restringidos sino por el contrario debe hacerse una interpretación con un criterio extensivo, ejemplo de ello lo encontramos en la jurisprudencia emitida por dicho órgano identificada con el número S3ELJ 29/2002, cuyo rubro es DE RECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLITICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACION Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, paginas 97 a 99 de la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, tomo Jurisprudencia.

Otra jurisprudencia que aplica por analogía de razón al caso, es la identificada con el número S3ELJ 04/2001, cuyo rubro y texto es de importancia citar:

“AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares).— La interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 41, fracción IV; 99, párrafos primero y cuarto, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b), c) y d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 86, 144 y 276 del Código Electoral del Estado de Yucatán, pone de manifiesto que la designación de los integrantes del órgano superior de dirección del organismo electoral local responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones o del órgano jurisdiccional encargado de re-

solver las controversias que surjan con motivo de los comicios que se celebren en las entidades federativas, constituye un acto de carácter electoral que forma parte de la etapa de preparación de un determinado proceso electoral. Dicha designación debe considerarse como un acto propiamente de organización y preparación de las elecciones, en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente.”

En mi opinión la tutela del JDC del derecho a ser votado no debe restringirse únicamente a los asuntos relativos al voto público directo, sino también respecto de su otra modalidad, es decir, el ser electo para desempeñar una función de tipo electoral.

En aplicación de este criterio debe sostenerse la pertinencia de que el máximo tribunal de la materia conozca y resuelva los asuntos que le son planteados por ciudadanos en lo individual cuando se consideren violados sus derechos al efectuarse la integración de los órganos electorales en aras de privilegiar el principio de acceso a la justicia garantizado de igual forma por la propia normatividad fundamental.

Otra referencia donde se establece la reiteración del criterio de la Sala Superior de maximizar el derecho político-electoral del ciudadano a ser votado, la encontramos en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-695/2007 (caso Hank Rhon), donde dicho órgano entre otras cuestiones consideró (cito): *“De la misma manera, la constitución permite que el derecho internacional expanda los consagrados en el sistema jurídico nacional, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1º, por lo cual, a contrario sensu, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de derechos fundamentales, que sirven de limitante a la autoridad, a fin de garantizar, el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potencialización de los derechos fundamentales contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social [...] La maximización del derecho político-electoral de ser votado se inscribe en la tendencia de otros instancias nacionales e internacionales, tales*

como la expresada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, de ampliar, en la medida de lo posible, las condiciones de ejercicio del derecho al voto pasivo; tendencia manifiesta también en el ámbito internacional, tal como lo ilustran las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México 1998.”

Por otra parte, cabe señalar que ha sido un criterio mayoritario de la Sala Superior el decretar la improcedencia de los juicios en los que se impugne este tipo de asuntos promovidos por los ciudadanos afectados de forma directa, sobresaliendo los votos particulares en contra que al respecto ha venido presentado el Magistrado Manuel González Oropeza, verbigracia, los formulados con motivo de los juicios SUP-JDC-1608/2007 y SUP-JDC-244/2008, en los que respectivamente sostuvo (cito):

Así, de los preceptos citados, se desprende que la organización de los procesos electorales locales es una función estatal que lleva a cabo el Consejo Estatal electoral [...] en cuya integración participan los partidos políticos y los ciudadanos. Que para elegir y designar a sus integrantes y a su Presidente el Código Electoral estatal define los procedimientos que deberán seguirse [...] Es decir, las funciones del Consejo Electoral son de naturaleza exclusivamente electoral, el proceso de designación de los consejeros electorales, de los consejeros ciudadanos y de su Presidente pertenece al ámbito electoral, criterio que se sustenta también en el hecho de que las funciones que desempeñan durante su encargo son de índole electoral [...] estimo que la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a ser nombrado en un empleo o comisión, como parte del derecho a ser votado. En obvio de razones el constituyente se refirió aquí a empleos o cargos de índole electoral. Por lo tanto, sostengo el criterio que el derecho a pretender ocupar el cargo de Presidente del Consejo Estatal, así como de consejero electoral es un derecho político, a ejercerse en el ámbito electoral, sin que sea menester para su

ejercicio que medie un proceso de votación popular para acceder al cargo. El hecho de que el cargo que se busque sea de carácter electoral lleva implícito un derecho político del ciudadano que lo hace valer y debe haber medios de impugnación idóneos pues la integración de la máxima autoridad administrativa electoral en el Estado puede y debe poder ser revisada a la luz de la constitucionalidad y la legalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos constitucionales 41, fracción IV y 99, fracción V.” “Sostengo la opinión de que este Tribunal tiene vocación en el ámbito de la protección de los derechos políticos. En efecto, no sólo debe intervenir en las controversias electorales sino también en las que planteen derechos políticos. Por ello, tiene plena capacidad para conocer de todos estos derechos y, de ser necesario, en aras de su protección, definir a través de la jurisprudencia, estos derechos políticos, entendidos en su acepción la más amplia.

Consideraciones a las que me sumo puesto que no es posible estimar que esa interpretación amplia de los derechos político-electorales a la que se ha hecho alusión únicamente aplique para los casos relacionados con el voto público y se excluya a los supuestos referentes a las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos para desempeñar funciones electorales, pues se deja a éstos en estado de indefensión si tomamos en cuenta que de conformidad con el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en materia electoral así como el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en que los derechos políticos no se encuentran contemplados dentro del campo de protección del mismo. Esta problemática fue puesta en evidencia por la Ministra Margarita Luna Ramos en el voto concurrente que formulara con motivo del amparo en revisión 743/2005 promovido por Jorge Castañeda, al referirse a la incertidumbre que existe respecto de las vías procesales adecuadas para la defensa de derechos fundamentales electorales asociados a otro tipo de derechos, señalando que la configuración del sistema de medios de impugnación no puede ser un obstáculo para la defensa de los derechos de los individuos.

Para concluir, resta por señalar que las leyes y las instituciones electorales mexicanas actuales son el resultado de la búsqueda constante por su perfeccionamiento a través de las reformas que se han emitido y del quehacer cotidiano de los tribunales, y que la propia impartición de justicia se ha visto beneficiada por estas dos circunstancias, pero sobre todo debe elogiarse el trabajo del juzgador al resolver los casos fácticos que le son planteados pues al hacerlo interpreta o suple las normas que son dadas por el legislador, por lo que al hablar de los derechos político-electorales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe estudiar los asuntos a los que nos hemos referido en esta ocasión.