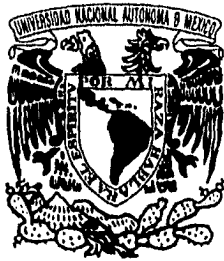


285
207



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

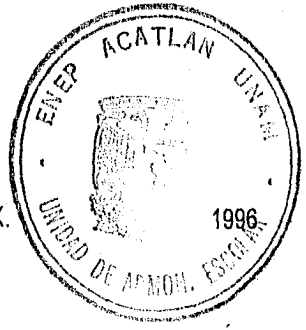
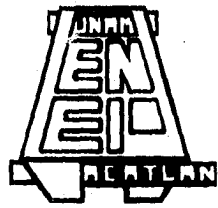
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

"LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO
EN MATERIA ELECTORAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

RENE JULIAN PEREZ MORENO



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO DE MEX.

1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A MI MADRE:
MARIA CRISTINA MORENO B.*

*QUE CON SU GRANDIOSO EJEMPLO Y
CARIÑO ME HA INSPIRADO A AVANZAR
Y CUMPLIR TODAS MIS METAS.*

*A MI HERMANO:
BERNARDO*

CON PROFUNDO RESPETO Y AFECTO

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

J. PORFIRIO PÉREZ PADILLA

*A MI ASESOR DE TESIS:
LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA*

*QUE CON SU EXTENSO Y PROFUNDO
CONOCIMIENTO DEL JUICIO DE
AMPARO Y SU PERMANENTE CALIDEZ
Y SENTIDO DEL HUMOR, ME MOTIVÓ A
LA REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.*

*A MIS SINODALES:
LIC. JUAN ANTONIO DIEZ QUINTANA
LIC. RAÚL CHÁVEZ CASTILLO
LIC. JUAN DEL REY Y LEÑERO
LIC. GABINO ROSALES ZAMORA
LIC. HILARINO CRUZ GARCÍA*

POR SU NOBLE LABOR CATEDRÁTICA.

*A LA U.N.A.M.
ENEP ACATLÁN*

*POR HABER HECHO POSIBLE MI
EDUCACIÓN PROFESIONAL.*

*MUY ESPECIALMENTE A
SUSANA GARDUÑO SÁNCHEZ*

*POR SU INVALUABLE ALIENTO E
INFINITO CARIÑO; PORQUE ESTE SEA
EL INICIO DE INNUMERABLES ÉXITOS
COMPARTIDOS.*

A ADRIANA SÁNCHEZ AGUILERA

*POR SU INCONDICIONAL APOYO Y
COMO HUMILDE MUESTRA DE MI
PROFUNDA GRATITUD.*

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
Capítulo Primero	
El Juicio de Amparo	
I.- Antecedentes Generales del Juicio de Amparo.	4
a) Consideraciones Generales	4
b) The Writ of Habeas Corpus (Inglaterra)	5
c) El Tribunal de Casación (Francia)	8
II.- Antecedentes Mexicanos del Juicio de Amparo	10
a) Consideraciones Generales	10
b) Constitución Política del Estado de Yucatán, (31 de marzo de 1841)	12
c) Acta de Reformas a la Constitución General de 1824, (18 de mayo de 1847)	13
d) Constituciones Generales de 1857 y 1917	15

III.- La Función Esencial del Juicio de Amparo	17
a) Definición del Juicio de Amparo	17
b) El Juicio de Amparo: Control Constitucional, Control Legalidad o Protección del Individuo Frente al Estado	18

Capítulo Segundo

Los Derechos Políticos y Las Garantías Individuales

I.- Los Derechos Políticos	24
a) Concepto y Generalidades	24
b) Los Derechos Políticos como un Tipo de Derechos Públicos Subjetivos	26
c) Los Derechos Políticos como Derechos del Ciudadano	29
d) Los Derechos Políticos como Derechos Humanos	31
e) El Derecho al Sufragio como Garantía Individual	42
f) Medios de Protección de los Derechos Políticos en México y Otros Países	48
II.- Las Garantías Individuales	69
a) Concepto y Generalidades	69
b) Garantías Individuales o Garantías del Gobernado	73
c) Las Garantías Individuales como Tuteladoras de los Derechos	

del Hombre (¿y del Ciudadano?)	75
d) Las Garantías Individuales como Tuteladoras de Los Derechos Subjetivos, Privados y Públicos	77
e) Las Garantías Individuales como Tuteladoras de los Derechos Políticos	78

Capítulo Tercero

La Improcedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral

I.- Improcedencia del Juicio de Amparo en General	81
a) Consideraciones Generales	81
b) Improcedencia Constitucional	84
c) Improcedencia Legal	88
d) Improcedencia Jurisprudencial	102
II.- Improcedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral	107
a) Sistema Electoral Mexicano (Organismos y Autoridades en Materia Electoral)	107
b) Análisis del Artículo 73 Fracción VII de la Ley de Amparo	123
c) Jurisprudencia al Respecto	126
d) Artículo 60 Constitucional, ¿Improcedencia Constitucional del Juicio de Amparo en Materia Electoral?	133

Capítulo Cuarto

La Procedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral

I.- La Procedencia del Juicio de Amparo en General	136
a) Análisis del Artículo 103 Constitucional y/o 1º de la Ley de Amparo	136
b) Principios Fundamentales del Juicio de Amparo	139
c) Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto	145
d) Procedencia del Juicio de Amparo Directo	153
II.- La Procedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral	155
a) El Particular como Agraviado por Actos de Organismos y Autoridades en Materia Electoral	155
b) Los Partidos Políticos como agraviados por Actos de Organismos y Autoridades en Materia Electoral	161
c) El Control Legalidad del Juicio de Amparo en Materia Electoral	167
d) Procedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral	168
Conclusiones	170
Bibliografía	172

Introducción.

En el contexto actual, nacional e internacional, de la creciente concientización respecto a la importancia de establecer el respeto a los derechos humanos como base de una paz duradera y del bienestar económico, político, social y cultural de la humanidad, se presenta esta tesis profesional que busca aportar, dentro de sus obvias limitaciones, más bases para la reflexión jurídica que conduzcan a la elaboración de propuestas concretas para mejorar nuestras instituciones establecidas para tal fin de protección y respeto a los derechos más fundamentales del ser humano.

México tiene, orgullosamente, uno de los medios más efectivos de protección de los derechos del gobernado contra los excesos del poder público: El Juicio de Amparo. Sin embargo, éste sigue siendo perfectible y por lo mismo sujeto a crítica y observaciones, sobre todo de quienes tenemos la obligación moral de hacerlo: los que estudiamos la ciencia del derecho.

En tal sentido, y teniendo en cuenta el auge de la demanda generalizada de democracia en todos los sectores, públicos y privados, del país, resulta necesario reconocer que los derechos políticos, especialmente el de el sufragio, deben ser protegidos como verdaderos derechos del hombre. En efecto, los derechos políticos son la base de la democracia, y sin esta no existiría el respeto a los demás derechos

del hombre: tan es así que, como veremos en su respectivo apartado, organismos, convenciones y declaraciones internacionales los reconocen como verdaderos derechos humanos, en contraste con el criterio legislativo y jurisprudencial de nuestras autoridades que les niegan tal carácter, toda vez que la Ley de Amparo declara improcedente el juicio de garantías en materia electoral y la jurisprudencia apoya tal postura argumentando que los derechos políticos carecen de la categoría de fundamentales del ser humano.

De manera general, nuestra postura para sostener que el juicio de amparo debe proceder en materia electoral consiste en dos razonamientos básicos: 1) Los derechos políticos deben ser considerados derechos humanos y ser incluidos en el catálogo de garantías individuales que se desprende de nuestra constitución, y 2) los derechos políticos en realidad se encuentran protegidos por las garantías de legalidad, audiencia y seguridad jurídica, y por lo tanto son objeto de protección del juicio de garantías.

Estamos conscientes de que la posibilidad de hacer procedente el juicio de amparo en materia electoral no agota todas las reformas que tienen que hacerse a nuestro sistema electoral para garantizar un efectivo respeto a los derechos políticos, sin embargo, creemos que es un paso clave porque traerá como consecuencia lógico-jurídica las transformaciones requeridas, y además porque implica la adopción de

una visión más cosmopolita y por lo mismo menos prejuiciosa en lo tocante a derechos humanos y derechos políticos.

Con este fundamento, sostenemos nuestra postura y votamos en favor de la Procedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral.

Capítulo primero

El Juicio de Amparo

I.- Antecedentes Generales del Juicio de Amparo.

a) Consideraciones Generales.

Resulta imposible tratar de explicar, o siquiera de concebir, cualquier medio de defensa o protección de los derechos fundamentales del hombre contra el poder público en cualquier momento de la historia, si no se considera primero la situación que en ese momento ocupaba el hombre en cuanto a su libertad fundamentalmente, y en general a sus derechos más fundamentales como la vida.

El maestro Ignacio Burgoa dice al respecto lo siguiente:

“Evidentemente, la creación de cualquier medio de defensa o preservación, debe ser siempre a posteriori del elemento tutelado. Así, la existencia jurídica de las garantías individuales, en cualquier régimen o sistema histórico estatal de que se trate, forzosamente tiene que preceder al establecimiento del conducto protector correspondiente”.¹

El estudio que hace el maestro Burgoa en su libro *El Juicio de Amparo* sobre los antecedentes históricos generales de nuestra magna institución jurídica protectora de las garantías individuales, se fundamenta en la afirmación que acabamos de plantear, y así, dicho estudio trata de encontrar o descubrir alguna institución semejante a nuestro juicio de amparo en los tiempos primitivos de la humanidad, en los

¹ *El Juicio de Amparo*. Porrúa, S.A. México. 1990. pag. 5

estados orientales, en la edad media y específicamente en Inglaterra, España, Roma, Grecia y en países como Estados Unidos, Argentina y Nicaragua en la actualidad, siempre considerando la existencia o mejor dicho, el reconocimiento de los derechos humanos como requisito lógicamente necesario de un posible medio de defensa.

No es la intención de este capítulo tratar de descubrir algo trascendente en relación a un tema que está de sobra estudiado y expuesto por la doctrina jurídica mexicana y extranjera, ni tampoco detallar todo lo que se ha dicho al respecto porque no es el fin que persigue este modesto trabajo; por lo tanto, sólo expondremos los antecedentes o figuras jurídicas que presentan mayor importancia en opinión de los tratadistas por su posible influencia en la creación de nuestro juicio de garantías.

b) The Writ of Habeas Corpus.

Es en Inglaterra donde nace este medio de defensa de los individuos contra los excesos de la autoridad que ha trascendido a muchos países, entre ellos indudablemente Estados Unidos, cuyo origen se encuentra en las colonias inglesas que se establecieron en su territorio, así como a Argentina, Brasil, Nicaragua y otros.

A pesar de que la tendencia natural del pueblo inglés a defender la libertad, reflejada en sus costumbres y vida cotidiana, lo llevaron a consagrar en su Common Law (conjunto normativo consuetudinario o costumbre jurídica) dos principios fundamentales: La seguridad personal y la libertad,² los constantes abusos de autoridad del Rey pasaban por alto dichos principios haciéndolos nugatorios. Esta situación hizo

² Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pag. 63.

al pueblo inglés luchar por sus derechos amenazados por la autoridad real y “así vemos como desde el siglo XII, éste [el pueblo] vendría obteniendo una serie de Cartas Libertades (Constituciones de Claredon), que desembocarán en la célebre Carta Magna que, en el año 1215, obliga a firmar a su Rey: Juan Sin Tierra.”³ No obstante este triunfo del pueblo, que fue restándole poder a la autoridad, junto con otros estatutos y disposiciones legales como la Petición de Derechos (Petition of Rights), no fue sino hasta que el Writ of Habeas Corpus se elevó a la categoría de ley en el año de 1679, cuando en realidad existió un medio de garantía a todos los derechos establecidos teóricamente.

Al respecto dice el maestro Burgoa lo siguiente:

“Podemos decir que, a diferencia de la Charta Magna y demás estatutos legales que se fueron expidiendo en Inglaterra, que contienen meros derechos declarados, el Writ of Habeas Corpus implica un derecho garantizado, puesto que no se concreta a enunciar las garantías individuales, sino que se traduce en un procedimiento para hacerlas efectivas, en relación con la libertad personal, contra las autoridades que la vulneren ... hemos también de concluir que el Habeas Corpus es ya un precedente directo del Juicio de Amparo, pues ambos son medios jurídicos de tutela, es decir, se revelan en derechos garantizados o de garantía.”⁴

³ Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Tomo 1 pag. 100. UNAM. México. 1987. 2a edición.

⁴ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pag. 65.

En realidad, el Habeas Corpus ya existía antes de la Ley del año 1679 en Inglaterra. Esta institución fue consagrada también por el derecho consuetudinario inglés, y el suceso que provocó que se elevara a categoría de ley es muy famoso:

“En el año 1627, Hampden y otros fueron reducidos a prisión por expresa orden del Rey, por haberse negado a pagar un préstamo forzoso que el parlamento no había decretado, y ocurrieron luego a aquel recurso [el de Habeas Corpus] en demanda de su libertad. Después de negárseles por razón de que la orden del rey era causa legal y bastante para la prisión, se ocupó el parlamento mismo de este asunto y declaró: el Writ of Habeas Corpus, no puede ser negado, sino que debe ser concedido a todo hombre que sea arrestado o detenido en prisión o de otra manera atacado en su libertad personal, por orden del rey, de su consejo privado, o de cualquier otra autoridad.”⁵

Sin embargo, aunque el Habeas Corpus representa un auténtico antecedente histórico de nuestro juicio de Garantías, existen grandes diferencias entre ambos. En efecto, el primero consiste en una orden o mandamiento que hace un juez a la persona o autoridad que haya privado de su libertad a un individuo a efecto de que la presente ante él y demuestre la causa legal de la detención, de lo contrario deberá ponerlo en libertad. Así, el Habeas Corpus puede proceder contra un particular y no sólo contra una autoridad como en nuestro juicio constitucional. Además, el Habeas Corpus sólo

⁵ Arellano García, Carlos. Citado por Anrón Hernández López en el prólogo del libro *181 Preguntas y Respuestas Sobre el Juicio de Amparo* del maestro Juan Antonio Díez Quintana.

procedía, (y procede en su forma actual en los países que lo aplican) contra ataques a la libertad personal, limitación que no existe en nuestro juicio de amparo.

c) El Tribunal de Casación.

De entre los recursos y medios jurídicos de protección de los derechos humanos en Francia, nos interesa sobremanera este llamado recurso de Casación o Corte de Casación, ya que presenta una gran semejanza con nuestro juicio de amparo en materia penal y civil en su forma de amparo directo o uninstitucional, a tal grado que incluso suele llamarse a este "amparo Casacional".

A diferencia del pueblo inglés, los franceses tuvieron que imponer por la fuerza el respeto a sus derechos fundamentales. El reconocimiento de dichos derechos fue producto de la revolución, una revolución que fue impulsada por una corriente ideológica y filosófica abanderada primordialmente por Rousseau con su teoría de "El contrato social", Montesquieu y su "División de Poderes", e incluso Voltaire contribuyó no en poco con su "Diosa Razón". Sobre esto nos dice el maestro Sayeg lo siguiente:

"...Así, de entre la pléyade de filósofos producidos por la ilustración francesa, cuyo clima hizo posible la gestación revolucionaria, y de cuya actividad pensante brotaron las ideas que conformaron el Enciclopedismo, sobresalen estos dos insignes constructores del constitucionalismo moderno. [Rousseau y Montesquieu] Sólo Voltaire puede equipararseles,

y sin querer los completa; la cruzada Volteriana contra el absolutismo y contra los privilegios aristocráticos, aniquilando muchas de las viejas formas políticas, proporciónaria el ambiente propicio para el desarrollo de las concepciones naturalistas de Rousseau y de Montesquieu; aquel destruye, dando mayor solidez a lo que construyen éstos.”⁶

El triunfo de la Revolución Francesa se cristalizó con la famosa “Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano” en 1789; sin embargo, no fue suficiente con consagrar de esta forma los derechos más elementales del individuo, ni tampoco con su reiterada mención en las constituciones francesas de 1791, 1793 y las siguientes, ya que en la práctica las autoridades violaban constantemente sus disposiciones sin que el gobernado pudiera hacer nada al respecto. Hubo varios intentos de resolver esta situación: la propuesta de Sieyès de crear un organismo político de control llamado “Jurado Constitucional” que Napoleón I estableció con el nombre de “Senado Conservador” (1799), después, (1852) el senado asume funciones de tutela y preservación. Ambos sistemas finalmente fracasaron. En la actualidad, de los medios de tutela existentes en Francia como son el llamado Consejo Constitucional y el Consejo de Estado, destaca como lo mencionamos al principio, el famosa recurso (o corte) de Casación, que concretamente consiste en un medio de atacar sentencias definitivas en materias penal y civil, las cuales son anuladas y regresadas a un juez que la Corte determine con el objeto de que se reexamine el asunto conforme lo resuelto por dicha Corte Casacional, característica que hace ser a este medio de defensa muy

⁶ Sayeg Hetti, Jorge. Op. Cit. pag. 102.

parecido a nuestro juicio de garantías seguido en materia civil y penal ante los Tribunales Colegiados de Circuito (esto es, en amparo directo).

Para finalizar este apartado, quisiera dejar asentada, para los fines que persigue esta tesis, la siguiente observación: Conforme la humanidad ha ido evolucionando y la democracia y el respeto a la dignidad del individuo se van imponiendo sobre la opresión y la tiranía, podemos ver cómo los derechos políticos al mismo tiempo, se extienden a todos los hombres de manera igualitaria, sin otra restricción que no sea el goce de una mínima capacidad intelectual.

II.- Antecedentes Mexicanos del Juicio de Amparo.

a) Consideraciones Generales.

No podemos encontrar en alguna parte de la historia de nuestro país algún tipo de institución antecedente al juicio de amparo, que no sea a partir de nuestra vida independiente. El México prehispánico en general, consideraba la autoridad de rey como absoluta y los gobernados carecían de todo tipo de derechos de alguna manera oponibles a esta, por lo que, como afirmamos al principio de este capítulo, si el reconocimiento de derechos individuales del ser humano no existe, no es posible concebir la presencia de algún medio que los proteja.

Durante la colonia, sin embargo, en las leyes de indias se nota una clara tendencia a la protección del indígena (sólo teóricamente) e incluso se establece un tipo de jerarquía jurídica al declararse al derecho natural por encima de las costumbres

y de las leyes, las que deberían de subordinársele, y en caso de no hacerlo, es decir, si las costumbres y las leyes violaban ese derecho natural en perjuicio de un individuo, este podía acudir al amparo del rey. Este amparo del rey se solicitaba mediante el recurso llamado "Obedézcase pero no se cumpla",⁷ el cual por su similitud en objetivo con nuestro juicio de garantías ha sido considerado como un antecedente histórico de este, aunque en realidad, formalmente difiere mucho de un verdadero medio de protección de derechos humanos. Al respecto dice el maestro Burgoa que:

"En el recurso de *obedézcase pero no se cumpla* de que hemos hablado, hallamos un precedente histórico español de nuestro juicio de amparo, aunque técnicamente consideradas ambas instituciones ofrezcan profundas diferencias por su diversa estructura jurídica, que nos hace inclinar a creer que específicamente el mencionado recurso hispánico, en su funcionamiento, es el origen de la reconsideración administrativa, aunque generalmente, en su aspecto teleológico, puede serlo del amparo."⁸

El inicio de la vida independiente de nuestro país ocupó más a los intelectuales y políticos en la prioridad de dar forma política y constitucionalmente al país recién emancipado, que pasó a segundo término establecer medios de defensa del gobernado contra los poderes públicos; sin embargo, como puede observarse en la constitución

⁷ "Dentro de la terminología jurídica española, y aún etimológicamente hablando, la acepción de los vocablos 'obedecer' y 'cumplir' es diferente. Obedecer significa reconocer autoridad legítima en quien de una orden, en quien manda, o sea, asumir una actitud pasiva de respeto hacia el gobernante, considerándolo investido con la facultad de gobernar... Por el contrario, cumplir entraña la asunción de una actitud positiva frente al mandamiento u orden, es decir, ejecución de los actos tendientes u observar lo que se manda u ordena..." Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pag. 99.

⁸ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pag. 98.

de Apatzingán y en la constitución de 1824, ya existían intentos de consagrar jurídicamente los derechos del hombre, aunque sin establecer su medio de defensa, lo que se iría logrando tiempo después en los instrumentos constitucionales que a continuación someramente exponemos.

b) Constitución Política del Estado de Yucatán, (31 de marzo de 1841).

Es en la constitución yucateca de 1841 cuando por primera vez en México, se establece un verdadero medio de protección del gobernado contra la autoridad, de carácter jurisdiccional a tal grado de perfección que sus principios esenciales sustentan en la actualidad a nuestra institución de amparo.

El mérito de lo anterior es del eminente jurista Don Manuel Crescencio Rejón quien, con el propósito de elaborar la constitución que organizara a Yucatán como un estado independiente de la República Mexicana en su intento separatista, encabezó la comisión encargada de elaborar dicho proyecto constitucional, en el cual consignó ciertas garantías individuales y el medio tutelador de estas, al que llamó Amparo, encomendando su ejercicio al poder judicial.

Como de alguna manera (y como se ha expuesto en doctrina), el otorgamiento del ejercicio del control constitucional, vía amparo, al poder judicial puede resultar peligroso, toda vez que este podría verse en la ventaja de someter a los otros poderes anulando arbitrariamente actos del ejecutivo o las mismas leyes elaboradas por el pueblo a través de sus representantes, so pretexto de estar viciados de

inconstitucionalidad, rompiendo así el equilibrio entre los tres poderes, la visión amplia y profunda de Rejón lo llevó a idear dos principios de procedencia de dicho amparo que en nuestra legislación actual en la materia y nuestra constitución vigente conocemos como de "Instancia de Parte Agraviada" y de "Relatividad de las Sentencias de Amparo".

De esta forma, como lo explica el mismo Rejón en la exposición de motivos de la constitución que nos ocupa, se evitaba ese peligro de dotar al poder judicial de un arma suficientemente poderosa para convertirlo en un poder temible, y restringiéndolo a ejercer su control sólo cuando un particular agraviado en sus garantías individuales por el acto o la ley, se lo solicitara, y limitándose su protección al caso particular, no pudiendo así, de forma teórica y general, anular una ley o un acto *erga omnes*.

Las ideas de Don Manuel Crescencio Rejón expuestas en el citado proyecto constitucional, se plasmaron en forma esencial en la constitución yucateca del 31 de marzo de 1841, en sus artículos 8, 9 y 62, lo que creó sin dudas, aunque no a nivel nacional sino local, un verdadero antecedente de la actual institución protectora de las garantías individuales.

c) Acta de reformas a la Constitución General de 1824, (18 de mayo de 1847).

Después de sacudirse el país el régimen centralista implantado desde 1836, se promulga el 18 de mayo de 1847 el Acta de Reformas a la Constitución de 1824. El célebre Mariano Otero jugó un papel preponderante en su elaboración y a través de él

fue que pudo establecerse en ella la institución de amparo ideada por Rejón, quien , aunque formando parte de la comisión encargada de elaborar dicha acta de reformas, inexplicablemente no defendió ante el congreso su propia creación proponiendo su consignación en ella, sino que, junto con otros, propuso la restauración total de la constitución del 24.

Como se advierte de su participación en el proyecto constitucional elaborado por la minoría de la comisión para tal efecto encargada en 1842 y, de su famoso voto particular del 5 de abril del 47, las ideas de Otero, que finalmente se concretaron en el acta de reformas aludida, proponían la creación de un sistema mixto de control constitucional: jurisdiccional y político. El primero se limitaba a "proteger a todos los habitantes de la república en el goce de los derechos que les aseguren la constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del ejecutivo o del legislativo, ya de los estados o de la unión".⁹

El control político se ejercía a través del congreso y, a grandes rasgos, para la protección del sistema federal establecido por el acta de reformas. El control jurisdiccional se estableció en el artículo 25 del acta de reformas, mientras que el control político se consignó en sus artículos 22, 23 y 24.

En lo que respecta al control jurisdiccional, Otero supo captar la esencia del sistema de amparo ideado por Rejón, e incluso lo pulió en ciertos detalles; sin embargo, podemos apreciar que excluye de dicho control los actos del propio poder judicial, dejando sin protección a los habitantes de la república que se vieran afectados

⁹ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pag. 123.

por estos actos; omisión que empaña un poco la brillante propuesta de implantar dicha institución protectora.

d) Constituciones Generales de 1857 y 1917.

Tratamos de abarcar en este inciso ambas leyes supremas debido a su similitud respecto al establecimiento y organización o reglamentación genérica del juicio de amparo, no dejando de señalar, primeramente, las diferencias entre ellas, sobre todo en lo que toca a su respectivo enfoque hacia los derechos del hombre, ya que este resulta de trascendental importancia para los fines que persigue esta tesis.

Antes que nada, hay que apuntar que la constitución de 1857 suprime el control constitucional por órgano político implantado en el acta de reformas del 47, estableciendo el jurisdiccional como único órgano de control constitucional.

Esta ley suprema se ve ampliamente impregnada por los principios individualistas y liberales que prácticamente hacen del estado un mero vigilante del orden social, con su consiguiente postura de no intervención en las relaciones entre sus habitantes. De esta forma, se considera a los derechos humanos como la base y el objeto de las instituciones sociales, como la razón de ser del estado.¹⁰ Contrastando diametralmente con este enfoque, la constitución de 1917 considera a los derechos

¹⁰ Efectivamente, el artículo 1º señala: "El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente constitución."

humanos como concesiones que el estado hace a sus habitantes,¹¹ notándose un fuerte predominio de la postura intervencionista del estado y una preferencia por el interés social sobre el individual (al contrario de su antecesora), sin dejar de lado por completo principios liberales en algunos aspectos, característica que ha sido criticada y tachada de contradictoria, pero que, sumándonos a la opinión de destacados juristas mexicanos, consideramos como positiva por su flexibilidad que la hace capaz de regular adecuadamente cada aspecto de nuestra realidad social, poniéndola en condiciones de darle un trato justo.

Por lo que respecta a la normatividad del juicio de amparo, como lo acabamos de mencionar, ambas constituciones son muy similares. Puede decirse que ya en la constitución de 1857 quedó establecido el perfil normativo del juicio de amparo que sigue estando vigente con nuestra actual constitución.

Este perfil del amparo, en resumidas cuentas, contempla los principios que ahora conocemos como de "relatividad de las sentencias de amparo", "instancia de parte agraviada" y "prosecución judicial", primordialmente, pero sin olvidar los de "definitividad", (consecuencia posterior de la necesidad de limitar el exceso en el uso del amparo por violaciones que podlan ser reparadas mediante los recursos ordinarios respectivos), de "estricto derecho", "suplencia de queja deficiente" y "existencia de un agravio personal y directo".

¹¹ El artículo 1º constitucional establece: "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."

III.- La Función Esencial del Juicio de Amparo.

a) Definición del Juicio de Amparo.

Con objeto de reconocer la verdadera función del juicio de amparo, es necesario tener presente una definición del mismo, completa, integral y lo más concreta posible, ya que nos facilitará el camino para su comprensión.

Con esta intención, transcribimos en seguida la definición de nuestro juicio constitucional que hace el maestro Juventino C. Castro, por parecernos bastante completa:

“El amparo es un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene como finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la constitución; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estatales, que agraven directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada -si el acto es de carácter positivo-, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige -si es de carácter negativo.”¹²

¹² Castro, V., Juventino. Op. Cit. pag. 280.

Esta, como lo dice su autor, es más una descripción de los elementos o características del amparo, que una simple definición que establezca su género próximo y su diferencia específica, sin embargo, no carece de estas cualidades.

Ahora bien, teniendo en cuenta la anterior definición, analicemos cuál es la verdadera naturaleza y función del juicio de amparo. ¿Es un control de constitucionalidad, de legalidad, un juicio, un recurso o una protección del individuo frente al estado?

b) Control Constitucional, Control Legalidad o Protección del Individuo Frente al Estado.

En no pocas ocasiones se ha definido al juicio de amparo como un "medio de control constitucional" de índole jurisdiccional, a diferencia del político; sin embargo, haciendo un análisis serio y objetivo vemos que en realidad no es un medio de control constitucional.

El maestro Tena Ramírez nos explica que nuestra constitución comprende dos partes: Una dogmática, donde se consagran las llamadas garantías individuales, y otra orgánica, en la cual se estructuran u organizan los poderes públicos.¹³ El juicio de amparo sólo protege la parte dogmática de la constitución y no ambas, y no solo eso, sino que protege la constitución sólo en esa de sus partes cuando se ve afectado de manera directa un individuo, si no es así, no opera dicha protección. Al respecto dice el maestro Juventino C. Castro que:

¹³ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. México, 1987. pag. 512.

“... El amparo mexicano no protege a toda la constitución, sino únicamente a los individuos en contra de actos de autoridad que violen sus garantías individuales.”¹⁴

Profundizando un poco más, Tena Ramírez, refiriéndose a los principios formulados por Mariano Otero respecto del amparo, conocidos como de “instancia de parte agraviada” (que además debe ser un particular) y de “relatividad de las sentencias de amparo” afirma lo siguiente:

“Esas ideas informan de acentrado individualismo la institución del amparo, en grado tal que si la estudiamos sin prejuicios habremos de convenir en que no se trata en realidad de un sistema de defensa directa de la constitucionalidad, sino de defensa primordial del individuo frente al estado, que se resuelve en defensa secundaria y eventual de la constitución.”¹⁵

Y más adelante agrega:

“Salvo el caso del art. 105, restringido a los conflictos constitucionales entre los poderes de un mismo estado, la defensa de la constitución sólo puede hacerse en México en el juicio de amparo; la defensa así lograda es primordialmente del individuo y sólo indirecta, secundaria y limitadamente de la constitución.”¹⁶

¹⁴ Castro V., Juventino. Op. Cit. pag. 280.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. pag. 512.

¹⁶ Idem. pag. 519.

Con lo cual deja bien clara la omisión que en nuestro derecho público existe respecto a un medio de control directo y general de la constitución.

Con todo lo anterior concluimos no solo que el amparo no es un medio de control constitucional, sino también que en realidad no existe en nuestro sistema legal un verdadero medio de control de esa naturaleza.

Ahora bien, ya dejamos asentado que el amparo no es un medio de control constitucional y sí es un medio de protección del individuo frente al estado. Sabemos de antemano que este medio de protección es de índole jurisdiccional y por lo tanto puede ser un juicio o un recurso. ¿Qué es en realidad?

En definitiva el amparo es un juicio. Sabemos que se promueve vía acción (a contrario de vía excepción) y que tiene todas las características de tal, desde la demanda hasta la sentencia; hay pruebas y recursos; pero esto en realidad sólo se da en el llamado amparo indirecto que se promueve ante los Juzgados de Distrito. En el caso del amparo directo, promovido ante los Tribunales Colegiados de Circuito, este toma todas las características de un recurso. No se pueden aportar más pruebas que no sean las que ya consten en el procedimiento que originó la queja, y la sentencia no admite recurso alguno (salvo la excepción establecida en la fracción V del artículo 83 de la ley de amparo). Por tal motivo, en doctrina se le califica al amparo directo como amparo recurso o amparo uniinstancial.

Para abundar más al respecto, citamos a continuación a Emilio Rabasa:

“... La diferencia entre juicios y recursos depende de la naturaleza de la reclamación que los origina y se funda en la diferencia irreductible entre el todo y la parte; *el juicio no se inicia sino intentando una acción para reclamar la satisfacción de un derecho*, comienza por la demanda y concluye por la sentencia que causa ejecutoria; *el recurso se entabla sobre una resolución judicial para reclamar la revisión* y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de una ley; es una parte del juicio, que comienza con la reclamación del error cometido y concluye con la sentencia, que no es necesariamente la misma que pone fin al juicio. En este concepto, el procedimiento de amparo, tal como lo autoriza y establece la ley, puede ser un juicio y puede ser un recurso. Es lo primero siempre que lo motiva la violación de cualquier artículo que no sea el 14, porque esta violación origina una acción nueva, que se ejercita en el amparo reclamándose la satisfacción de un derecho violado; el juicio fenece por la sentencia de la Suprema Corte, y si la autoridad ejecutora del acto reclamado continúa los procedimientos en que incidentalmente surgió el proceso federal, es con distinta materia, pero nunca para seguir examinando la misma acción que la sentencia federal dilucidó. En el caso del artículo 14 sucede todo lo contrario, y entonces el procedimiento federal tiene toda la naturaleza y todos los caracteres del recurso; el pretexto es una violación, pero como el oficio de la Suprema Corte es

examinar si la ley ha sido o no exactamente aplicada, es de mera revisión, y tiene por objeto enmendar la mala aplicación de la ley en los procedimientos comunes; la resolución de la Corte no fenece el juicio, porque no resuelve definitivamente sobre la acción intentada, y los tribunales comunes, continuándolo, siguen sobre la misma materia en que intervino la justicia federal. Hay simple recurso cuando se hace mera revisión, y hay mera revisión siempre que una autoridad se propone justamente la misma cuestión que se propuso la que dictó la resolución reclamada; el juez común dice: la ley x se aplica de tal modo en aquel caso; y resulta de esta manera el amparo tan revisión y tan recurso, que por su esencia no se distingue en nada del recurso de apelación."¹⁷

En este orden de ideas, cuando nos referimos al amparo de características de recurso, o sea el amparo directo, que es provocado por violaciones a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales, estamos en presencia de un medio de control de legalidad, ya que estas tienen como finalidad garantizar la exacta aplicación de la ley secundaria.

Por todo lo anterior podemos concluir que el amparo es un medio de protección del individuo frente al poder público, de carácter constitucional (por estar establecido en nuestra ley suprema) y jurisdiccional (a veces como juicio y otras más como recurso), que también funciona, al proteger toda la estructura legal de nuestro

¹⁷ Rabasa, Emilio. *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*. Porrúa, S.A. México, 1984. pag.

país a través del resguardo a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, como medio de control legalidad.

Capítulo Segundo

Los Derechos Políticos y Las Garantías Individuales.

I.- Los Derechos Políticos.

"La confluencia indisoluble de derechos civiles, derechos sociales y derechos políticos es la trinidad nuclear de los derechos humanos que definen a la democracia".

Germán J. Bidart Campos.

a) Concepto y Generalidades.

El propósito de incluir este capítulo relativo a los derechos políticos y las garantías individuales, es el de ver hasta qué punto es correcto el argumento, jurisprudencial y doctrinal, que sirve de base y justificación a la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral estipulada en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo. Este argumento consiste en negar que los derechos políticos son derechos humanos o garantías individuales y, como corolario de esto, la violación de los primeros no atropella a los segundos.

Para lo anterior es necesario conocer el contenido y las fronteras tanto de los derechos políticos como de las garantías individuales, sobre todo de los derechos humanos (contenidos en estas últimas), mediante un enfoque amplio y sin prejuicios que los considere en su contexto global, es decir, internacional.

Siendo la finalidad de este trabajo el de demostrar que el juicio de amparo debe ser procedente en materia electoral, cabe aclarar que la cuestión tratada en este capítulo, sólo es uno de los dos grandes frentes desde donde queremos atacar la fundamentación ideológica y legal que impide el ejercicio del juicio de garantías en esta materia. El otro gran frente es en el terreno de el control legalidad del juicio de amparo: Aun en el caso de que los derechos políticos no fueran derechos humanos (lo que desde ahora negamos), la violación de derechos políticos por el poder público, las más de las veces implican violaciones a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad que sustentan y ponen en acción el control legalidad del juicio de amparo, por lo que sólo este hecho hace procedente el amparo en la materia que nos ocupa.

Sin embargo, dedicamos más espacio a el primero de estos dos puntos de ataque por la mayor cantidad de enfoques que hay que agotar para comprenderlo debidamente y en su totalidad.

Es necesario establecer, aunque sea por lo pronto y en forma muy general, un concepto de los derechos políticos, y para tal efecto se nos hacen oportunas la siguientes ideas: "condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos."¹⁸ y, la que afirma que: "Los derechos políticos pueden definirse como poderes de los individuos, en su carácter de miembros del Estado, con una calidad especial, la de ciudadanos, para intervenir en las

¹⁸ González Hernández, Juan Carlos. *Derechos y Deberes Políticos*, en diccionario electoral. IIDH. Capel. San José, Costa Rica, 1989. pag. 235. citado por Miguel Concha Malo en *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*, La Jornada ediciones y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. pag. 19.

funciones públicas o para participar en la formación de la voluntad del Estado, bien sea contribuyendo a la creación de los órganos de éste, bien fungiendo como titulares de dichos órganos.”¹⁹

Hecho lo anterior, y justificada su participación en el presente trabajo, seguimos el desarrollo de este capítulo.

h) Los Derechos Políticos como un Tipo de Derechos Públicos Subjetivos.

Antes que nada, recordemos cuáles son los derechos subjetivos. El derecho objetivo (lo contrario del subjetivo), es el derecho plasmado en las leyes, ya sea que esté vigente o no, es decir, independientemente de que se aplique. El derecho objetivo en sí, es el conjunto o sistema de normas jurídicas que han sido establecidas, por escrito o no (derecho escrito o consuetudinario). Así, el derecho subjetivo lo entendemos en relación al sujeto al que se le aplica el derecho objetivo. Es la facultad que le es reconocida por el derecho objetivo. El maestro Villoro Toranzo dice en relación a esto lo siguiente:

“ El derecho como facultad recibe el nombre de ‘derecho subjetivo’, por atender al ‘sujeto’ que tiene la facultad o poder (el derecho), bajo la protección de la ley, de usar y disponer de algo libremente y con exclusión de los demás.”²⁰

¹⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, S.A. México, 1990, pág. 415.

²⁰ Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al estudio del derecho*. Porrúa, S.A. México, 1988, pag. 6.

Ahora, diferencemos los derechos subjetivos públicos de los privados. Recordemos, de manera muy general, que el derecho privado es el que regula las relaciones entre los particulares, y que el derecho público regula las relaciones de los particulares con el estado así como las relaciones de los órganos de este último entre sí. En este sentido podemos decir que, un **derecho subjetivo privado** es alguna facultad que se tiene sobre una cosa (un derecho real, como la propiedad) o sobre una persona particular (un derecho personal de exigir un dar, hacer o no hacer). Y que, por lo tanto, un **derecho subjetivo público** es una facultad que se tiene sobre la persona moral que es el estado, consistente en exigir de ésta un dar, un hacer o un no hacer. Es aquí donde encontramos que las garantías individuales, derechos consagrados en nuestra constitución, son verdaderos derechos subjetivos públicos. Pero, ¿qué hay de los derechos políticos? Evidentemente que son derechos subjetivos, toda vez que están amparados por normas objetivas, establecidas en nuestra legislación. Pero, ¿acaso son de carácter privado?

Los derechos políticos no son derechos que los particulares puedan hacer exigibles contra ellos mismos, sino contra el estado, contra las autoridades; por lo tanto son derechos subjetivos públicos. Esto también lo concluye el Lic. Rodolfo Terrazas Salgado en un trabajo titulado *Ensayo sobre las garantías individuales y los derechos políticos*, al hablar del voto activo y el voto pasivo, cuando dice lo siguiente:²¹

²¹ Revista del Tribunal Federal Electoral, Vol. fecha pp. 121 y 124.

“En síntesis, podemos resumir la naturaleza jurídico-formal del voto activo de la siguiente manera:

- Es un derecho porque se traduce implícitamente en una facultad o autorización para cumplir con un deber jurídico propio.

- Es subjetivo porque la titularidad se le reconoce al ciudadano de la República (art. 35 fracción I).

- Es público porque se tiene únicamente frente al Estado y sus autoridades.

[...]

“En consecuencia, podemos resumir la naturaleza jurídica del sufragio o voto pasivo del modo siguiente:

- Es un derecho porque implica una facultad consistente en la posibilidad viable de integrar o formar parte de los órganos del poder público.

- Es subjetivo porque la titularidad se le reconoce al ciudadano de la república que satisfaga los requisitos que sean necesarios (art. 35 fracción II).

- Es público porque como derecho político que es forma parte del ‘status’ personal que tiene el individuo frente al Estado y sus autoridades.

- Y es de ejercicio potestativo porque el propio ciudadano decide si lo ejercita o no.”

Sin embargo, a pesar de ser derechos subjetivos públicos no son considerados como garantías individuales. Aquí cabe hacer la siguiente reflexión: El juicio de amparo protege los derechos subjetivos públicos establecidos en el capítulo de las garantías individuales de nuestra constitución, así como también, a través de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, protege todos los derechos subjetivos, sean privados o públicos, establecidos en cualquier parte de nuestro sistema legal. ¿Por qué razón tendrían que excluirse de esa protección a los derechos subjetivos públicos llamados políticos?

c) Los Derechos Políticos como Derechos del Ciudadano.

Precisamente, la noción de que los derechos políticos son exclusivos del ciudadano es uno de los principales obstáculos que impiden considerarlos como garantías individuales.

De ninguna manera negamos esa noción. Efectivamente, consideramos que es correcto que los derechos políticos sean ejercidos únicamente por los ciudadanos, sin embargo, si sólo adoptamos este enfoque, evidentemente encontraremos una contradicción al tratar de imaginarlos como garantías individuales; por eso es necesario entender que, si bien son derechos del ciudadano, los derechos políticos también son derechos del hombre, lo que demostraremos en el siguiente inciso.

Ahora bien, ¿por qué los derechos políticos son derechos del ciudadano?; la respuesta la encontramos en el artículo 35 de nuestra Constitución, el que establece,

entre otras prerrogativas del ciudadano, las relacionadas con los derechos políticos, es decir, las de "Votar en las elecciones populares; 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; tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes..." Es decir, por disposición expresa en la Constitución, estos derechos (o prerrogativas) de índole política, deben ser ejercidos por los ciudadanos.

Aquí es importante destacar lo siguiente: Dentro de las prerrogativas del ciudadano que prescribe el artículo 35 constitucional, encontramos dos que no son de índole política: El señalado en la fracción III que estipula la prerrogativa de "Asociarse para tratar los asuntos políticos del país", ya que se considera una modalidad de la garantía de asociación; y el señalado en la fracción V, que establece la prerrogativa de "Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición", que es considerado como un derecho público subjetivo no político,²² y que está plasmado en el artículo 8º constitucional, por lo que también es una garantía individual, por lo tanto, podemos ver cómo derechos del ciudadano pueden también ser garantías individuales, sin que esas características o categorías se excluyan una a la otra.

No está de más anotar, para tenerlo presente, un concepto general sobre lo que es la ciudadanía. La ciudadanía es una cualidad que pueden tener, o dejar de tener, en nuestro caso, los nacionales de este país. Esta implica, primordialmente, como ya lo

²² Ver la clasificación de Jorge Jellinek en *Introducción al Estudio del Derecho* de Eduardo García Maynez, capítulo XVI.

vimos, la facultad de ser titular de derechos políticos. El artículo 34 constitucional establece los requisitos para ser ciudadano, los cuales son: el ser de nacionalidad mexicana (por nacimiento o por naturalización), tener 18 años cumplidos, y tener un modo honesto de vivir.

d) Los Derechos Políticos como Derechos Humanos

¿El hombre debe servir al estado, o el estado debe servir al hombre?... Esta pregunta es, definitivamente, de una vigencia incuestionable, como lo es su lógica respuesta en una conciencia democrática: el estado debe servir al hombre.

La caída del comunismo nos ha dejado esta enseñanza; muchos intelectuales así lo han dicho. El totalitarismo suprime la libertad, la personalidad individual y, por lo tanto, niega al ser humano su carácter de tal y lo transforma en un mero instrumento al servicio de un ente ficticio, y aunque un exceso de individualismo y liberalismo conducen (como también lo muestra la historia) a la anarquía y a la desigualdad social, debemos volver los ojos al punto central: el ser humano. Hacerlo la base y razón de ser de toda organización estatal, pero considerándolo en sus dos aspectos esenciales e indivisibles: un individuo, pero necesariamente social, de tal manera que no incurramos en los errores de las ideologías radicalizadas; ni en el extremo individual-liberalismo, ni en el extremo del totalitarismo.

En este sentido, los derechos humanos no pueden ser vistos única y exclusivamente en su aspecto individual, es decir, como los derechos más básicos del

ser humano como lo es la vida, sino que también, con una visión amplia, en su aspecto social, es decir, considerando sus derechos más fundamentales como parte integrante de un grupo y de la sociedad entera; y es aquí donde encontramos a los derechos políticos al igual que los económicos y culturales catalogados estos dos últimos como de tercera generación. En efecto, Jorge Mera Figueroa dice al respecto lo siguiente:

“Veamos a continuación cuáles son las principales características que definen a la concepción actual de los Derechos Humanos.

En primer lugar, debe destacarse el concepto mismo de persona humana como una categoría diferente a la de individuo aislado, en tanto el ser humano sólo puede realizarse dentro de un orden social que posibilite efectivamente la satisfacción de sus necesidades y el desarrollo de sus potencialidades humanas. Esta concepción se funda también en una revalorización de la vida humana, que trasciende su aspecto puramente físico -el derecho a la supervivencia o a no ser asesinado- demandando la exigencia, el orden social, de que se asegure a todos una vida digna. Este es el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales.”²³

Se ha argumentado en favor de la tesis de que los derechos políticos no son derechos humanos, básicamente que los primeros son exclusivos de un sector de la sociedad: los ciudadanos. Asimismo, que estos son de ejercicio eventual: cuando hay

²³ En un ensayo titulado *Importancia de la fundamentación teórica de los derechos humanos*, en La Universidad y los derechos humanos en América Latina. UJUAL y CNDH. México, 1992, pag. 20.

elecciones; en contraste con los segundos, que son de todos los individuos y de ejercicio permanente. (ver capítulo tercero, incisos b y c).

Si bien son acertadas hasta cierto punto estas características distintivas de los derechos políticos, en realidad no son razones filosófico-jurídicas para negarles su categoría de fundamentales del ser humano. Los derechos políticos no se agotan con la emisión del voto o la oportunidad de ser elegido, van más allá; son el derecho a tener una participación activa en la dirección de los asuntos públicos no sólo con la elección de un representante, sino con la constante manifestación de la voluntad que pueda influir en las decisiones de ese representante: son la permanente oportunidad de ser partícipes del rumbo que tome la misma sociedad a la que se pertenece. En cuanto al requisito de la ciudadanía para su ejercicio, creemos que no es más que una mera cuestión formal, es decir, es obvio que para participar en la vida política de un determinado país se tiene que ser ciudadano del mismo, ¿si no, qué interés se tendría en él?; asimismo, necesitamos lógicamente de una mínima capacidad intelectual para saber ejercer ese derecho de participación con responsabilidad. La argumentación en contra carece de la mínima comprensión de la importancia y trascendencia de los derechos políticos para la persona humana, que es esencialmente social, y evidentemente va en contra del espíritu de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)*, de otros instrumentos internacionales y de la misma tendencia mundial que desde hace tiempo existe al respecto. Hoy, sostener que los derechos

políticos no son derechos humanos resulta anacrónico y sólo comprensible en el contexto de un gobierno o poder público autoritario y opresor.

Precisamente, uno de los grandes méritos de la *DUDH* es justamente que es universal, a pesar de las múltiples y disímiles posturas ideológicas que debieron combatir en el seno de su creación. La *DUDH* logró superar, trascender esas diferencias y establecer, repetimos, de manera universal, todo un catálogo de los derechos más fundamentales del ser humano.

Al respecto, el maestro Rodolfo Lara Ponte dice lo siguiente:

“Gracias a la universalización de la carta mencionada, (la *DUDH*) pueden considerarse válidos los criterios que consideran como parte de los derechos humanos los de indole individual, político y social”²⁴

Efectivamente, la *DUDH* considera a los derechos políticos como derechos humanos, tan es así que en su artículo 21 establece lo siguiente:

“(1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

(2) Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

(3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto

²⁴ Lara Ponte, Rodolfo. *Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho*. Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, pag. 11

secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

A la *DUDH* no le interesó que los derechos políticos fueran exclusivos de un sector de los nacionales de un país, (que en el nuestro, como en muchos otros son de los ciudadanos, por la razones que ya expusimos en el inciso anterior), ella le otorga ese derecho a “toda persona”, y el único requisito que tácitamente se desprende de los dos primeros incisos es el ser nacional de ese país, al decir “...de su país”. Tampoco le importó que estos derechos sólo fueran de ejercicio eventual (aquí decimos que relativamente), ya que a pesar de esa característica no los excluye de los demás derechos del hombre.

En el artículo 25 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)* se estableció lo siguiente:

“Todos los ciudadanos gozarán... 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 elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Cabe señalar que, si bien la *DUDH* no prevé ningún medio o mecanismo para hacer efectivos los derechos que consagra, y por lo tanto no obliga a los estados "jurídicamente" a respetarlos, el *PIDCP* cuenta con un protocolo facultativo que establece el derecho de cualquier individuo de cualquier estado a presentar denuncias por violaciones a los derechos establecidos tanto en el mismo *PIDCP* como en la *DUDH*, sin embargo, México ha ratificado este pacto pero no el protocolo facultativo.

Ahora observemos lo que sucede en el ámbito regional de nuestro continente americano. Tarcisio Navarrete Montes de Oca dice:

"La aceptación del derecho al voto y a ser votado como un derecho humano es generalmente aceptado (sic), tanto en el derecho constitucional como en el derecho internacional americano. Pero no sólo eso: en este último se le otorga una importancia de primer nivel."²⁵

Efectivamente, la *Convención Americana de Derechos Humanos* de 1969 (llamada también *Pacto de San José*) establece, casi con las mismas palabras que el *PIDCP*, en su artículo 23, los derechos políticos, yendo más allá que la misma *DUDH* ya que esta sí permite, en casos de emergencia, la suspensión temporal de tales derechos, lo que aquella no permite ni aún en esos casos.

Como vemos, para explicar y entender los derechos políticos como verdaderos derechos del hombre, requerimos de esa clara visión, global y sin prejuicios, que alienta a la *DUDH* y a los otros tratados y acuerdos internacionales y regionales, así

²⁵ Concha Malo, Miguel. (coordinador) *Los derechos políticos como derechos humanos*. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM. pag. 74.

como de las opiniones de escasas, pero en creciente aumento, mentes lúcidas, tanto nacionales como extranjeras. Por esto, nos sentimos impulsados a transcribir una muestra más amplia de estas opiniones.

En un interesante artículo titulado *Libertad y participación políticas en el marco de los derechos humanos*, el Maestro Germán J. Bidart Campos explica precisamente, desde el principio, cómo es que no puede existir democracia sin el respeto pleno a los derechos humanos, considerando que la libertad y participación políticas y los derechos de votar y ser votado son parte integrante de ellos. Sólo quisieramos transcribir una parte de dicho artículo que consideramos medular en su argumentación, a parte del pensamiento ya citado como medallón al inicio de este capítulo, remitiendo a su lectura para una mayor profundización y entendimiento de sus ideas y conclusiones:

“Conforme a nuestra personal interpretación -ya de muy vieja data, como que arranca de nuestra tesis doctoral de año 1953- el sustantivo ‘democracia’, y los adjetivos derivados de él -‘democrática’, ‘democrático’- aluden a un meollo irreductible: los derechos del hombre, o derechos personales, que hoy se llaman más bien derechos humanos. Por la época en que así empezábamos a pensar con sólida convicción, los derechos humanos eran, a nuestro juicio, fundamentalmente los clásicos derechos civiles. Dicho de otro modo: la libertad civil, acaso abarcadora de los derechos sociales propios del constitucionalismo social. ¿Y los

derechos políticos? ¿La libertad política? ¿La libertad de participación? No llegábamos a su inclusión. En todo caso, hacían a cuestiones formales, no sustanciales para la democracia.

Hoy ya no decimos lo mismo. Continuamos aferrados a la noción de que la esencia de la democracia -su contenido visceral- radica en los derechos humanos. Hay democracia cuando esos derechos tienen efectividad, vigencia sociológica, sea que estén formulados en normas escritas, o que no lo estén. La variante actual proviene de una añadidura, que hoy se halla muy adentrada a las valoraciones sociales, y que compartimos: dentro de ese núcleo esencial de los derechos humanos que configura a la democracia, se encuentran los derechos políticos, la libertad política, la libertad de participación...

...cuando un tratado internacional de derechos humanos contiene en su plexo a los derechos políticos, los estados que se hacen parte en ese tratado asumen la obligación y la responsabilidad internacionales de garantizarlos, de conferirles efectividad, de depararles la misma tutela -incluso jurisdiccional- que a los derechos 'no políticos'.

Por su puesto, que los derechos políticos sin los civiles y los sociales tampoco abastecen a la democracia. La confluencia indisoluble de derechos civiles, derechos sociales, y derechos políticos es la trinidad nuclear de los derechos humanos que definen a la democracia...

...Hay, pues, un derecho a la participación, que es uno de los derechos humanos fundamentales, y que por referirse a la organización política, al estado, a la cosa pública (la res-pública de los romanos como cosa común de todos) damos por cierto que es un derecho 'político'.²⁶

Desde otro punto de vista, (*Las libertades públicas y sus garantías en el estado de derecho*), el maestro Rodolfo Lara Ponte dice lo siguiente:

"Así, el ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales da lugar a las libertades públicas en esos mismos ámbitos de quehacer humano. La extensión del término de libertades públicas a los niveles políticos y sociales es totalmente aplicable, toda vez que el individualismo que de origen caracterizó a las declaraciones de derechos del hombre ha sido superado por una nueva concepción que entiende que esos derechos y su ejercicio, su traducción en libertades públicas, sólo son posibles en el grupo social y en la sociedad en general.

Por lo anterior, puede decirse que sin los derechos sociales (la seguridad laboral, sanitaria, educativa, en fin, los medios materiales de vida), jamás sería posible un ejercicio pleno de los derechos políticos e individuales que moldean y frenan, respectivamente, al poder público...

De esta manera, al indagar los contenidos de las libertades públicas, encontramos que se refieren siempre al catálogo general actual de los

²⁶ *Libertad y participación políticas en el marco de los derechos humanos*. Revista IIDH. Vol. 13. 1991. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. pp. 11, 12 y 14.

derechos del hombre, mismo que tiene su origen en el enunciado de la Carta de Derechos de la ONU, elemento consensual respecto al tema.

Gracias a la universalización de la carta mencionada, pueden considerarse válidos los criterios que consideran como parte de los derechos humanos los de índole individual, político y social.²⁷

José Antonio Crespo dice por su parte en un ensayo titulado *Derechos Políticos y democratización en México*, lo siguiente:

"Entre los diversos Derechos Humanos, se encuentran los específicamente políticos, [subrayamos esta afirmación] que se refieren en términos generales a la posibilidad de ejercer vigilancia y control sobre el ejercicio del poder, influir directa o indirectamente en las decisiones de carácter público, elegir a los gobernantes, y expresar libremente las ideas propias sin menoscabo de la integridad personal. Esos derechos corresponden, en general, a la existencia de un Estado de derecho, y a la vigencia de un régimen políticamente democrático. Por ende, en los diversos regímenes de tipo autocrático (autoritarios o totalitarios), por definición esos derechos políticos son estructural y sistemáticamente violados, incluso a veces negados constitucional y jurídicamente."²⁸

²⁷ Op. Cit. pag. 11.

²⁸ La Universidad y los derechos humanos en América Latina. pag. 89.

El Lic. Rodolfo Terrazas Salgado al cuestionarse, en el ensayo que ya hemos citado, "¿Que relación guardan los derechos políticos con lo que la doctrina conoce genéricamente como derechos humanos?", concluye lo siguiente:²⁹

" Al respecto diremos que los llamados 'derechos humanos' guardan una relación de género a especie con los llamados 'derechos políticos'; en efecto, comúnmente se definen aquellos como un 'conjunto de facultades prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente' Como se observa, el concepto anterior es tan amplio que nos permite distinguir tres clases de derechos humanos:

A) Derechos Civiles. [...]

B) Derechos políticos. Que son los que 'permiten la participación de los individuos, a quienes se les ha conferido la ciudadanía en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros y en el establecimiento de las reglas necesarias al mantenimiento del orden social' Cabe agregar que 'estos derechos se distinguen de los derechos civiles e individuales porque, a diferencia de estos que permiten al ser humano disfrutar de una cierta esfera de libertad y autonomía, facultan al individuo

²⁹ Op. cit. pag. 114. Las citas que hace el Lic. Terrazas son del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A., Tomo III, México, 1985, p. 223.

en su calidad de ciudadano, a participar en la conducción de los asuntos públicos de la comunidad...’

C) Derechos sociales. [...]

Creemos que con los argumentos aquí vertidos, en los límites que nos permite este espacio, podemos sostener nuestra afirmación de que los derechos políticos también son derechos humanos.

e) El Derecho al Sufragio como Garantía Individual.

En este momento, quisiéramos detenernos en el estudio de uno de los derechos que integran a los catalogados como políticos, en virtud de su evidente mayor importancia y por ser el que más sufre de violaciones por el poder público en nuestro país y todavía en muchos otros en que no ha podido establecerse una verdadera democracia: el sufragio.

Para tener un concepto concreto de lo que es el sufragio, precisaremos primero de limitarlo al enfoque que lo aprecia como un derecho y no como una función. Esto es necesario porque al estudiar el sufragio como una función tenemos que concebirlo en relación a todo el cuerpo electoral (ciudadanos), y no al ciudadano particular:

“La concepción del sufragio como derecho atribuye a cada individuo el carácter de depositario de una fracción de soberanía. Como función, el sufragio es encomendado al cuerpo de electores en su conjunto, y no se lo puede dejar libremente al ejercicio de cada uno de ellos.”³⁰

³⁰ Nuñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. FCE, México. 1991. pag. 23

Hecha la anterior aclaración, entendiéndolo como un derecho, y de manera muy general, puede decirse que el sufragio es "un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas. De estas, la más trascendente es la que tiene que ver con la designación de los gobernantes, caso en el cual estamos hablando de la función electoral del sufragio".⁴¹ En este sentido, entenderemos que otras formas de participación en las decisiones colectivas, como lo son el referéndum y el plebiscito, también son consideradas como funciones del sufragio, que al decir de Arturo Nuñez Jiménez concretan la función normativa del sufragio.

El sufragio disfruta en la actualidad, (al menos teóricamente) de una serie de características que son el fruto de la evolución (o mejor dicho, revolución) de la humanidad hacia la forma de gobierno menos imperfecta de que disponemos hasta ahora: la democracia. Estas características, establecidas constitucionalmente, son prácticamente de conocimiento común: El sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo. (Art. 41 Constitucional). A continuación haremos una breve explicación de cada una de ellas.

Universalidad. En oposición a esta característica sabemos que muchas veces el sufragio fue privilegio de cierto tipo de personas: Los que saben leer y escribir, únicamente los hombres y no las mujeres; sólo determinada raza (los blancos si y los negros no, como lo fue el recién terminado régimen del Apartheid en Sudáfrica); los

⁴¹ Idem. pag. 22.

pertenecientes a la nobleza, en fin, diferencias que presuponen que los hombres no son esencialmente iguales. En nuestro país el requisito de ser ciudadano para ser titular del derecho al sufragio no descansa en este absurdo prejuicio; su razón de ser es, como ya lo hemos dejado asentado antes, por cuestiones de sentido común: sólo pueden tener injerencia en los asuntos públicos de nuestra nación precisamente los nacionales de ésta que sean mayores de edad, es decir, con presunto sentido de responsabilidad, y que tengan un modo honesto de vivir, de ninguna manera se basa tal restricción en discriminaciones sociales ni en distinciones que contravengan el espíritu de universalidad que debe tener el sufragio.

Libertad. Se entiende esta característica en el sentido de que el elector debe estar libre de toda presión, coacción, sanción, intimidación, etc. que le haga emitir el sufragio en un sentido contrario a su voluntad.

Secreto. Esta característica hace que el sentido de cada voto emitido por cada individuo no sea conocido por nadie más, con el fin de rescatarlo de posibles presiones, represalias o de que pudiera ser objeto de enajenación al mejor postor.

Directo. Con esto entendemos que el ciudadano elige directamente a sus representantes sin tener que elegir a intermediarios que lo hagan por él. Para mayor documentación, Arturo Nuñez Jiménez explica lo siguiente:

“En México el modo de ejercer el sufragio fue indirecto hasta 1912, cuando, el 26 de abril, el Presidente Francisco I. Madero expidió el decreto sobre la reforma constitucional que estableció el sufragio directo en la elección de diputados, senadores y Presidente de la República. Con dicha reforma se dio satisfacción plena al reclamo que expresaba que sin voto directo no habría sufragio efectivo.”³²

El autor multicitado en este inciso habla también de otra característica que se le ha otorgado al sufragio en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: la de ser personal e intransferible, o sea que no es posible cederlo, (o enajenarlo) ni hacerlo a través de apoderado. El mismo autor abunda en otras características que creemos no necesario exponer, sin dejar de reconocer que son de gran interés para un estudio más serio y profundo sobre el tema.

En este espacio queremos justificar y proponer la inclusión del derecho al sufragio como garantía individual. Al hacerlo invocamos esos dos frentes desde los que pretendemos demostrar la procedencia del juicio de amparo en materia electoral a que aludimos al inicio de este capítulo. Por esto afirmamos dos cosas: que el sufragio, que es el más importante de los derechos políticos, debe también ser considerado como un derecho humano, y que aún no considerándolo así, éste debe ser objeto, como todos los otros derechos subjetivos, privados y públicos, de protección por las garantías de seguridad jurídica y de legalidad.

³² Idem. pag. 26

La idea de incluir al sufragio como garantía individual recibe el apoyo de toda esa suma de posturas y argumentos invocados en el inciso anterior que pugnan por que a los derechos políticos se les reconozca su carácter de fundamentales del ser humano. En particular, existe una tesis profesional dedicada por entero a esta propuesta titulada justamente *El Derecho al sufragio y su incorporación en el marco constitucional como garantía del gobernado*,³³ la cual coincide en muchos de los argumentos y críticas que aquí hemos expuesto. Asimismo, remitimos a los argumentos expuestos en el inciso c, número II del capítulo cuarto, en lo referente a que el sufragio no debe escapar de la protección que brinda el control legalidad del juicio de amparo a la esfera jurídica de todo gobernado en la que están incluidos, como arriba lo anotamos, todos los derechos subjetivos, tanto privados como públicos.

Nos gustaría transcribir ahora un razonamiento hecho en la tesis profesional citada:

“¿Que derecho ha sido más menoscabado que el sufragio?

Es necesario, en un orden lógico de ideas, brindar al sufragio la protección que merece; es un derecho tan extraordinario, y al mismo tiempo tan expuesto a múltiples violaciones, que es menester incorporarlo a la Constitución como una garantía del gobernado.”

Asimismo, coincidimos con el Maestro Julio Faesler cuando dice lo siguiente:

³³ Gastelum Tapia, Enrique. Tesis de Licenciado en Derecho, Universidad La Salle, Escuela de Derecho. 1990.

“A pesar de ser prerrogativa, además de obligación, el ejercicio del voto no figura entre las garantías individuales del mexicano consagradas por la Constitución. En efecto, del capítulo primero del artículo 1 al 29 se prohíbe la esclavitud, se prevé la educación para todos, la igualdad del varón y de la mujer, se protegen los derechos familiares, la salud, la libertad de trabajo y el producto de éste, la manifestación de las ideas, la inviolabilidad de la libertad de escribir y publicar, el derecho a petición, el de portar armas, el de viajar y de mudar de residencia, la igualdad social, además de las garantías en materia de juicios, la de la integridad personal, la del hogar, la igualdad ante la ley de las creencias. No existe, empero, una garantía específica que defienda al ciudadano de violaciones al instrumento central de la soberanía popular: el voto. La obligación del Estado, según el párrafo octavo del artículo 41 de la Constitución, es la de organizar las elecciones conforme a los propósitos rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Sorprendentemente, la Constitución no se extiende hasta incluir una inequívoca seguridad para la efectividad del sufragio, lema que abanderó la Revolución de 1910.

[...]

Para corregir esta deficiencia en nuestra constitución, se hace necesario incluir en el capítulo primero, como aplicación del artículo 9, un párrafo

que establezca que todo ciudadano tiene derecho a participar en términos de igualdad en los procesos electorales sin interferencias, presiones, coacciones ni obstrucciones de cualquier índole, que puedan interceptar la emisión libre, personal y secreta de su sufragio, o desvirtuar el sentido de su voto.

[...]

Sin las mencionadas adiciones a la Constitución la estructura jurídica mexicana no ofrece recursos suficientes contra las violaciones al voto. Este hecho ha sido expuesto repetidamente a las resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos sobre los casos planteados en materia de elecciones en Chihuahua y Durango, y la legislación electoral del estado de Nuevo León.³⁴

ñ Medios de Protección de los Derechos Políticos en México y Otros Países.

México.

La protección de los derechos políticos en nuestro país, jurídicamente hablando, se limita a su reconocimiento en la constitución, su reglamentación en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, a la tipificación de delitos electorales y establecimiento de sanciones administrativas, y a instancias de

³⁴Krieger, Emilio (coordinador). *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial. Mex. 1993. pág. 61-63.

impartición de justicia en la materia encargadas a organismos de tipo administrativo (el Instituto Federal Electoral) y jurisdiccional (el Tribunal Federal Electoral). Esto sin embargo, es muy reciente, ya que hasta hace poco existía aún el sistema de autocalificación de las elecciones a través de los llamados Colegios Electorales en que se erigían las Cámaras del Congreso de la Unión (y de las de los Estados) para calificar la legalidad de las elecciones. No se permite ninguna instancia judicial, ni mucho menos internacional, para que un individuo al que le han sido violados sus derechos políticos, pueda acudir en demanda de protección y restitución de los mismos. Es más, ni siquiera el llamado *Ombudsman*, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los organismos equivalentes en los estados, tienen competencia para conocer en materia electoral, como lo establece el artículo 102 apartado B constitucional, que a continuación transcribimos: (lo marcado con negritas es nuestro)

“ Artículo 102...

B. El congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

La poca eficacia y parcialidad que presenta la protección de los derechos políticos en nuestro país está insistentemente señalada por diversos juristas, politólogos, militantes de partidos políticos, y demás hombres dedicados a las humanidades, así como activistas y estudiosos de los derechos humanos. "La crítica y las inconformidades que se han hecho tradicionalmente al sistema legal electoral mexicano, han abarcado prácticamente todas las etapas del proceso electoral. Desde la configuración de los padrones electorales, pasando por la integración de los organismos encargados de preparar y realizar los conicios, hasta la etapa posterior de conteo y definición final de resultados".³⁵ Y aunque de 1990 a la fecha han habido importantes reformas que apuntan a una evolución democrática en materia electoral, estas aún son insuficientes.

No obstante lo anterior, esbozaremos sucintamente nuestro sistema de regulación y protección de los derechos políticos. Un mayor abundamiento lo hacemos en el inciso a) número II del capítulo tercero de esta tesis, dedicado precisamente al sistema electoral mexicano, en el que describimos los organismos y autoridades en materia electoral que existen actualmente en nuestro país.

³⁵ Concha Malo, Mignel. Op. Cit. pag. 55

Preceptos constitucionales. Del artículo 35 constitucional, que establece las prerrogativas del ciudadano, se desprenden los llamados derechos políticos, que al ser tratados como prerrogativas se desvirtúa un poco (o un mucho) su verdadera categoría de derechos y se les trata como concesiones o dispensas que otorga el estado a los ciudadanos.

Asimismo, específicamente las características del derecho al sufragio, están señaladas en el artículo 41 constitucional, (tercer párrafo) el que, como ya lo expusimos arriba, establece que deberá de ser universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el artículo 60 constitucional, establecía lo relativo a los Colegios Electorales de cada Cámara, que eran, hasta la reforma de 1993, la última instancia en la calificación de las elecciones, reemplazado este sistema por el mecanismo de declaración de validez de las elecciones y entrega de constancias de mayoría a cargo de órganos del IFE. Asimismo, determina el citado precepto constitucional, que dicha declaración y las asignaciones de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral en los términos que señale la ley.

Legislación. Como ya lo referimos, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* regula todo lo relativo a esa principal área de los derechos políticos que es el sufragio.

Impartición de justicia en materia electoral. Es aquí donde encontramos las serias deficiencias. Respecto a la facultad de calificar en última instancia las elecciones

que tenían los Colegios Electorales, existieron constantes críticas. Así también, se argumentaron cuestiones a su favor.

En favor del sistema de calificación de las elecciones se ha dicho lo siguiente:

- Considerando que la soberanía popular reside en sus representantes como sus depositarios, son éstos los que deben calificar las elecciones.

- El principio formulado por Montesquieu sobre la división de poderes no permite que exista otro poder. Crear un cuarto poder los enfrentaría entre sí.

- Sería inconveniente socavar el Poder Legislativo al permitir que otro poder calificara las elecciones y atentara contra su independencia por ser el que representa la voluntad del pueblo."

En su contra se ha dicho lo siguiente:

- La disputa se resuelve por el que tiene más poder: más que por argumentos, pruebas y razones, la decisión se toma por una relación de fuerza que le otorga ventaja al partido dominante.

- No se actúa con la neutralidad propia de un tribunal: al constituirse con los potenciales (presuntos) diputados, por más buenos deseos que se tengan, no puede actuar como un tribunal imparcial y ajeno a la controversia planteada.

- La justicia electoral se deja en manos de políticos, no de juristas: los tribunales electorales que recientemente ha habido sólo asumen el

papel de meros opinantes dejando la decisión final al Colegio Electoral.

- Hay móviles personales que impiden valorar objetivamente las pruebas:

Al juzgar su propia elección o la de sus compañeros, queriendo o no, introducen motivaciones personales impidiendo con ello una objetiva valoración de pruebas.

-Contradice el principio de que nadie puede ser juez y parte: los presuntos legisladores se convierten en autojuzgadores en la propia causa.

- Se defienden intereses partidistas y no la legalidad: se convierte al Colegio en un órgano de diputas partidistas, más que en un órgano de impartición de justicia y se pierde la probidad.

- Afecta la división de poderes: el colegio pretende realizar una función de naturaleza eminentemente judicial, propia de un órgano jurisdiccional, sin estar especialmente preparado para ello. De esta forma, se contraviene la doctrina de separación de poderes.³⁶ (Lo subrayado es nuestro).

Sin embargo, este sistema ya ha sido derogado y reemplazado por el que ya comentamos, que también presenta deficiencias en cuestión de imparcialidad.

Si bien nuestra intención es la de mostrar todos los argumentos posibles para apoyar nuestra propuesta de hacer efectivo el juicio de garantías en materia electoral, es necesario hacer una crítica global de nuestro sistema electoral, sobre todo en lo

³⁶ Idem. pp 58 y 59.

concerniente a lo contencioso. Estamos conscientes de que no sólo la posibilidad de poder hacer uso del juicio de amparo resolverá las deficiencias de impartición de justicia en materia electoral. Es evidente que tienen que implementarse múltiples medidas y hacerse ajustes al modelo legal vigente en la materia, entre los cuales resulta de gran importancia la procedencia del juicio de amparo en esta área.

Como veremos, en la mayoría de los países latinoamericanos existe un sistema de impugnación o de impartición de justicia en materia electoral, que garantiza su verdadera imparcialidad. Incluso en algunos casos se permite la intervención de la Suprema Corte de Justicia, ya sea vía recurso, amparo, demanda de inconstitucionalidad u otro, lo que contrasta con nuestro sistema que, prejuiciosamente prohíbe tal posibilidad.

Es conveniente hacer un análisis de los sistemas de solución de conflictos en materia electoral que han existido y existen en el mundo, y que de manera general son clasificados por el maestro Fix Zamudio.³⁷

Sistema Contencioso Político. Este sistema se caracteriza por ser un organismo político al que le corresponde decidir, de manera definitiva, sobre las impugnaciones presentadas en los procedimientos electorales.

El sistema *contencioso político* fue el que por mucho tiempo prevaleció en nuestro sistema electoral mediante la llamada autocalificación de las elecciones que llevaban a cabo los Colegios Electorales, tanto del Congreso de la Unión como de las

³⁷ Fix Zamudio, Héctor. "Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral", en *Manual Sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. IFE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Mex. 1992.

legislaturas de los Estados. Los Colegios Electorales efectivamente eran órganos de tipo legislativo, a quienes les correspondía calificar en forma definitiva e inatacable la elección de sus propios miembros y la del Ejecutivo Federal. Este sistema se vio interrumpido por el intento que se dio en las reformas Constitucionales de 1977, para hacer que el Poder Judicial interviniera en esta materia, mediante el llamado recurso de reclamación.³⁸

Sistema Contencioso Jurídico. Se caracteriza por la atribución que se le otorga a organismos de tipo administrativo y jurisdiccional, de solucionar los conflictos en materia electoral. Aquí cabe destacar una distinción sumamente importante que el maestro Fix Zamudio hace de este sistema con el anterior: "Lo que distingue al contencioso electoral de carácter jurídico del estrictamente político, es que las controversias que surgen en los procedimientos electorales, por infracción o desconocimiento de las disposiciones normativas que regulan dichos procedimientos, *se resuelven de acuerdo con el principio de legalidad, y no según los criterios ampliamente discrecionales de la oportunidad política*"³⁹

La anterior observación nos hace sentir la importancia y trascendencia para la vida democrática de nuestro país, el hecho de que se halla eliminado el sistema de autocalificación de las lecciones, o sea, el sistema contencioso político.

³⁸ Este medio de impugnación, que por primera vez en cuestiones electorales existía con carácter judicial, se estableció en el artículo 60 de Constitución. Se interponía ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Este recurso fue fuertemente criticado, y con justa razón, pues evidentemente afectaba la autoridad de máximo tribunal del país en virtud de que sus decisiones al respecto eran revisadas por el Colegio Electoral de la propia Cámara de Diputados. Finalmente este medio de impugnación tuvo una vida breve y poco fructífera; fue derogado con las reformas Constitucionales de diciembre de 1986.

³⁹ Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. pág. 7.

Ahora bien, este sistema contencioso jurídico puede encargarse a dos tipos de organismos jurisdiccionales: de tipo ordinario (es decir, los tribunales ordinarios ya establecidos) o de tipo especializado.

Existen también otras características de este sistema. Las impugnaciones pueden canalizarse ante los mismos órganos encargados de la organización de las elecciones, lo que hará que los recursos que se interpongan ante ellos sean de tipo administrativo, es decir, recursos administrativos. Asimismo, el sistema contencioso electoral que analizamos tiene la característica de ser estrictamente jurisdiccional, ya que se hace valer ante un tribunal situado por encima de las partes, que resuelve de manera imparcial sobre el asunto. En realidad el concepto de contencioso electoral debería aplicarse sólo a este aspecto del sistema que analizamos, sin embargo, la costumbre lo ha extendido para abarcar también a los medios de impugnación de tipo administrativo, o sea los que se hacen valer ante las autoridades encargadas de la organización de las elecciones.

Sistemas Mixtos. Este concepto se aplica a los sistemas que se forman de los dos anteriores, es decir, que conservan el sistema de autocalificación de las elecciones por un órgano político, pero también pueden impugnarse sus resoluciones ante tribunales ordinarios o especializados, e incluso, como lo señala el maestro Fix Zamudio en la obra citada, en algunos casos ante los órganos de justicia constitucional.

Una crítica más detallada de nuestro sistema electoral la haremos en el apartado respectivo del siguiente capítulo, haciendo propuestas concretas en las conclusiones de esta tesis.

Ahora veamos, en forma muy general, los sistemas de protección de los derechos políticos en algunos países latinoamericanos.

Guatemala.

En este país existe un máximo organismo electoral que goza de total independencia: el Tribunal Supremo Electoral. Para la designación de los magistrados que lo integran se cuenta con un original sistema en el que intervienen el rector de la Universidad de San Carlos y representantes de universidades privadas, conjuntamente con la Corte Suprema, quien escoge a los titulares y suplentes de la propuesta hecha por los primeros mencionados.

Entre las atribuciones de el Tribunal Supremo Electoral, que son de orden jurisdiccional, se encuentran las de aplicar e interpretar las disposiciones legales en materia electoral, resolución definitiva de los recursos que se contemplan en el proceso electoral, declarar la validez de las elecciones. Asimismo, cuenta con facultades de tipo administrativo, como lo son la organización del proceso electoral, designación de funcionarios y compilación y publicación de jurisprudencia en materia electoral.

Respecto a lo contencioso electoral podemos decir mucho. Primeramente, la legislación electoral guatemalteca contempla los siguientes recursos:

"a. De revocatoria contra las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias del Tribunal Supremo Electoral o sus delegaciones en los departamentos o distritos.

b. De apelación contra las resoluciones definitivas ya sean aquellas que terminan un expediente, o las que resuelven recursos de revocatoria o declaren la validez de las elecciones municipales.

c. De impugnación ante la junta receptora de votos y ante la junta electoral departamental.

d. Los recursos de aclaración y ampliación contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral únicamente."⁴⁰

Aquí destacamos dos elementos valiosísimos en favor de nuestra tesis: **En el sistema legal electoral guatemalteco existe el recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, así como la institución del *Obusdman* que sí tiene competencia en materia electoral.**

Sobre el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, Tarcisio Navarrete Montes de Oca dice:

"Se trata de un amparo restringido que procede contra resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral. En efecto, se trata de un amparo limitativo en cuanto

⁴⁰ Varios Autores. *Legislación electoral comparada*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. San José, Costa Rica. 1986. pag. 166.

que la Corte Suprema analizará el aspecto jurídico del asunto, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se comprobaron en el desahogo de los recursos previos.”⁴¹

Honduras.

El derecho al sufragio en Honduras, desde la constitución de 1957, es considerado como “una función cívica, un derecho subjetivo público irrenunciable y un deber ineludible del ciudadano.”⁴² (el subrayado es nuestro).

La citada constitución hondureña contempla una serie de garantías al sufragio, la primera de las cuales se le ha denominado como de “**legalidad constitucional**” junto con disposiciones penales en materia electoral y la institucionalización de su máximo organismo electoral.

“Por otra parte, en el campo de las garantías procesales, la constitución ha instituido el recurso de *habeas corpus*, el de amparo y el de **inconstitucionalidad**, que son mecanismos de defensa frente al poder público para la salvaguarda de los derechos del individuo, incluyendo los derechos subjetivos públicos del ciudadano.”⁴³

El máximo organismo electoral hondureño es el Tribunal Nacional de Elecciones, cuya atribución jurisdiccional más importante es la de conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones.

⁴¹ Navarrete M., Tarcislo. Op. Cit. pp. 63 y 64.

⁴² Varios autores. *Legislación electoral comparada*. pag. 191.

⁴³ Idem. pag. 191.

Asimismo, existen Tribunales Departamentales de Elecciones, cuya principal función jurisdiccional es la de conocer de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los Tribunales Locales, teniendo éste último atribuciones básicamente de índole administrativo.

“La declaratoria de elecciones es impugnible ante el propio tribunal y contra la resolución del mismo procede el recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia. La acción puede ejercerla cualquier ciudadano y, una vez declarada la nulidad, el tribunal manda reponer inmediatamente la elección”⁴⁴

Panamá.

El sistema panameño electoral también instituye un organismo electoral supremo, que está facultado en forma exclusiva, y con plena independencia, para conocer y resolver en última instancia de las cuestiones contencioso electorales. Este organismo es el Tribunal Electoral.

Por su puesto que también existen autoridades inferiores, sin embargo, el Tribunal Electoral es el máximo organismo en la materia, cuyas resoluciones son definitivas.

⁴⁴ Krieger, Emilio. (coordinador) *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en humanidades. UNAM. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial. México, 1993. Pag. 266.

No obstante la definitividad de las resoluciones del Tribunal Electoral, sólo se contempla una excepción: Estas únicamente pueden ser impugnadas por razones de inconstitucionalidad, ante la Corte Suprema de Justicia.⁴⁵

"Por disposición del artículo 137, párrafo 2, de la Constitución Política de Panamá, las decisiones del Tribunal Electoral son definitivas, irrevocables y obligatorias, exceptuándose lo referente al recurso de inconstitucionalidad. El código no hace mención expresa de este recurso; sin embargo, señala que el Tribunal Electoral constituye la máxima autoridad electoral 'siempre y cuando no se contravenga ninguna disposición de esta Ley Electoral y se respeten integralmente las garantías del debido proceso legal de la ley en cada una de las controversias que se susciten ante él mismo' (artículo 123), lo que plantea la posibilidad de que las nulidades de las proclamaciones que decreta dicho tribunal, sean impugnadas ante el Poder Judicial." (lo subrayado es nuestro).⁴⁶

Venezuela.

La Constitución venezolana contiene un título llamado "Deberes, Derechos y Garantías" (Título III), dentro del cual se comprende a los "Derechos Políticos" en su

⁴⁵ Varios autores, *Legislación electoral comparada*, pag. 341.

⁴⁶ Krieger, Emilio, *Op. Cit.* pag. 268.

Capítulo VI. El artículo 110, correspondiente precisamente a ese capítulo, señala que el voto es un derecho y una función pública.

Por lo que respecta a lo que nos interesa, lo contencioso electoral, La Ley Orgánica del Sufragio dispone las causales de nulidad de las elecciones, atribuye capacidad para intentar los recursos de nulidad que ella prevé a los organismos electorales, partidos políticos y a todo ciudadano mayor de veintiún años inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia respectiva, asimismo, "en su artículo 173, atribuye competencia en la materia a la Corte Suprema de Justicia y determina, en sus artículos 174 al 177, el procedimiento aplicable."⁴⁷ Donde se dispone que las elecciones o las votaciones afectadas por alguna de las causas de nulidad señaladas en la ley, pueden ser impugnadas ante la Corte Suprema de Justicia.

El Salvador.

Sobre este país sólo diremos que protege el sufragio a nivel constitucional. Sobre esto citamos a Mario Samayoa quien dice que "El derecho de sufragio en El Salvador así como el establecimiento de un régimen democrático tienen fundamento constitucional según los preceptos que la Carta Magna señala en diferentes artículos, en que se norman las garantías al sufragio y a los derechos políticos emanados de la Constitución."⁴⁸

⁴⁷ Varios autores, *Legislación electoral comparada*. pag. 367.

⁴⁸ *Idem*. pag. 111

Bolivia.

El sistema electoral boliviano contempla, como organismos electorales, a los siguientes: Corte Nacional Electoral, cortes departamentales electorales, jueces electorales, jurados de las mesas de sufragios, entre otros funcionarios.

La Ley Electoral, en su artículo 24 establece que las decisiones de la Corte Nacional Electoral son irrevisables, inapelables y de cumplimiento obligatorio, **excepto aquellas resoluciones que infrinjan preceptos constitucionales y/o disposiciones expresas de la Ley Electoral. Estas resoluciones admiten el recurso directo de nulidad, y el de inconstitucionalidad o inaplicabilidad, ante la Corte Suprema de Justicia.**

Ecuador.

Los organismos electorales de Ecuador son: el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Provinciales Electorales y las Juntas Receptoras del Voto.

Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral causan ejecutoria, pero si no resuelve dentro del término legal, es posible presentar reclamación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, quien señalará el plazo perentorio para que el Tribunal Supremo Electoral resuelva.

Colombia.

La organización electoral colombiana, en orden jerárquico, se encuentra estructurada así:

- La Corte Electoral.
- El Registrador Nacional del Estado Civil.
- Los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.
- Los Registradores Distritales, Municipales y Auxiliares.
- Los Delegados de los Registradores Distritales y Municipales.

No pretendemos describir las facultades y funciones de estos organismos electorales, sin embargo, si queremos señalar que la Corte Electoral no tiene funciones jurisdiccionales, sino básicamente administrativas. Las resoluciones que dicta pueden ser impugnadas ante el Consejo de Estado, que es tribunal supremo de lo contencioso-administrativo, el que sí fallará como una autoridad jurisdiccional.

Respecto a las garantías del sufragio, Augusto Hernández Becerra explica que existen numerosas disposiciones legales y reglamentarias que "procuran rodear de garantías el libre ejercicio del derecho de sufragio, el regular el desarrollo del proceso electoral y el respeto al resultado de las elecciones." y agrega el mismo autor: "En dos principales cuerpos legales se concentra, sin embargo, la defensa del voto democrático

en interés de las instituciones y en interés de los derechos políticos de los ciudadanos: en el Derecho Penal y en el Derecho Contencioso-Administrativo.”⁴⁹

Así es, respecto al derecho penal, el Código Penal colombiano define cuáles son los delitos que atentan contra el sufragio, estableciendo varios tipos penales como lo son, entre otros, la perturbación electoral, el constreñimiento al elector, la violencia y fraude electorales, comercio del voto o corrupción de elector, voto fraudulento, favorecimiento de voto fraudulento, falsedad electoral, entre otros.

Respecto a la impugnación de las elecciones en Colombia existen dos vías: Impugnación Administrativa e Impugnación Judicial, conocida también como la *Acción Electoral*.

La impugnación administrativa se hace ante las respectivas corporaciones electorales. La impugnación judicial ante la jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo.

Esta jurisdicción especial de lo contencioso-administrativo, según el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, “está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas cuando cumplan funciones públicas”, y es ejercida por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos localizados en cada distrito judicial. El autor citado enumera las características de la *acción electoral* de la siguiente manera:

“a) Es una acción pública o popular, porque su titular puede ser cualquier persona.

⁴⁹ Idem. pag. 68.

b) Es una acción de nulidad, porque únicamente pretende la defensa de la legalidad transgredida por el acto demandado. Se esgrimen, pues, razones de interés público.

c) Es una acción especial, pues las modalidades de su expeditiva tramitación la sustraen al ritual del procedimiento ordinario.

d) La acción electoral caduca en veinte días contados a partir del siguiente a aquel en el que se verifique el acto por medio del cual se declara la elección (Art. 136).

e) La acción electoral no es desistible. Tampoco lo son las coadyuvancias o impugnaciones que se hubieren presentado.

f) El juez únicamente podrá pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en el libelo, carece de competencia para pronunciarse sobre lo no pedido, pues en los procesos contencioso administrativos opera el principio dispositivo, de la justicia rogada.

g) La sentencia que se dicte en el proceso tiene efecto erga omnes.

h) La acción apunta o puede apuntar hacia un doble objetivo: la nulidad de una elección y la restitución de alguien en la curul cuya provisión se ha declarado nula.”⁵⁰

El Consejo de Estado conoce de “los procesos de nulidad contra actos de la Corte Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, y de los procesos de nulidad de las elecciones de Presidente de la República, senadores y representantes de

⁵⁰ Ident. pp. 73 y 74.

la Cámara” en única instancia. Asimismo, conoce en segunda instancia de “las apelaciones contra sentencias dictadas en procesos electorales por los Tribunales Administrativos en primera instancia”.

Los Tribunales Administrativos conocen, en primera instancia, “de los procesos de nulidad de las elecciones de diputados a las asambleas y concejales distritales o municipales, siempre que en éste último caso no sean de única instancia.”

Los Tribunales conocen, en única instancia, “de los procesos de nulidad de las elecciones de concejales municipales cuando el presupuesto anual ordinario del municipio no exceda de treinta millones de pesos.”

Augusto Hernández Becerra comenta sobre esto que:

“La jurisdicción contencioso administrativa tiene una importante tradición en nuestro país, hasta el punto que constituye uno de los elementos del sistema democrático, como mecanismo popular para el mantenimiento de la legalidad, como medio para reclamar indemnizaciones de la administración por violaciones de la ley o por fallas del servicio y como medio de control sobre la actuación estatal.

Luego de una intermitente existencia del Consejo de Estado durante el siglo XIX, la Constitución de 1886 contempló la posibilidad de crear esta jurisdicción especial, que definitivamente se creó mediante Acto Legislativo No. 1 de 1914. Desde entonces se adoptó en Colombia el

sistema de dualidad de jurisdicciones: la común y la contencioso administrativa.”

El Lic. Diego Valadez, escribiendo sobre el sistema electoral colombiano, dice lo siguiente:

“El artículo 227 del código [el Código Electoral] dispone que cualquier persona podrá ocurrir en demanda directa por la vía jurisdiccional contra los actos de las corporaciones electorales, para que se anulen, rectifiquen, modifiquen, adicionen o revoquen las resoluciones de esas corporaciones en los casos que el propio código señala.”⁵¹

España.

Nos ahorraremos esbozar todo el sistema electoral español para mencionar únicamente lo que nos interesa. Los medios de impugnación establecidos en la legislación española son confiados a tribunales ordinarios, particularmente a la llamada jurisdicción contencioso administrativa, donde participan salas especializadas de los propios tribunales ordinarios, y en algunos supuestos, contra sus decisiones es posible interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Italia, Francia y Alemania. Estos tres países conservan el sistema contencioso político (autocalificación de las elecciones por parte del Poder Legislativo) pero en algunos casos pueden impugnarse sus decisiones ante los

⁵¹ Krieger, Emilio. Op. Cit. pag. 262.

tribunales e incluso acudir "ante los órganos de justicia constitucional, tales como la Corte Constitucional Italiana (únicamente en el caso de inconstitucionalidad de disposiciones legislativas); el Consejo Constitucional francés y el Tribunal Federal Constitucional alemán."⁵²

II.- Las Garantías Individuales.

a) Concepto y Generalidades.

De la manera más burda podemos primero definir a la palabra "garantía". Como palabras sinónimas de ella encontramos "protección", "seguridad" y "afianzamiento".⁵³ De esto podemos inferir que las garantías individuales son medios de protección, y/o de seguridad y/o de afianzamiento; ¿De qué?, de los derechos que en ellas se contienen, cuya categoría ha sido señalada como de fundamentales del ser humano.

El maestro Burgoa enumera tres elementos que constituyen a las garantías individuales con los cuales podemos formarnos un concepto de las mismas. Sin citar los razonamientos de tipo filosófico jurídico para concluir estos elementos, a continuación los transcribimos:

" 1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

⁵² Fix Zantudio, Héctor. Op. Cit. pág. 10.

⁵³ Consultor Larousse. I. Conjugación, Sinónimos y Antónimos. Ediciones Larousse, S. A. de C.V. EUA. 1994. pag. 289.

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto).

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)"⁵⁴

Las garantías individuales están consagradas en los primeros 29 artículos de nuestra constitución, sin embargo, el mismo Burgoa, así como otros juristas, ha argumentado que este sólo hecho no las limita en extensión, sino que deben de considerarse también como garantías individuales a "todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar, en diversa manera, las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías individuales o del gobernado."⁵⁵

Las garantías individuales han sido clasificadas de muchas maneras, pero en general se coincide con la que a continuación describimos a través de cuadros sinópticos.⁵⁶

⁵⁴ Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa, S.A. México 1989. pag. 187.

⁵⁵ Idem. pag. 188.

⁵⁶ Idem. pp. 192 a 195.

1. Respeto de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que implica la garantía individual:

Igualdad

Garantías Materiales

(Libertades Específicas del Gobernado)

Propiedad

Audiencia

Garantías Formales

(De Seguridad Jurídica)

Legalidad

El maestro Burgoa explica que “en las garantías materiales, los sujetos pasivos (Estado y autoridades estatales) asumen obligaciones de no hacer o de abstención (no vulnerar, no prohibir, no afectar, no impedir, etc.)”.

Respecto a las garantías formales explica que "las obligaciones correlativas de los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, o sea, positivas, consistentes en realizar todos los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado.

2. Respecto al contenido del derecho público subjetivo derivado de las garantías individuales:

Igualdad

Libertad

Contenido del Derecho

Público Subjetivo:

Propiedad

Seguridad Jurídica

Sobre esta segunda clasificación, el citado jurista explica, refiriéndose a las órbitas o esferas jurídicas que el gobernado tiene frente al estado, que "Estas órbitas o esferas jurídicas conciernen al respeto de sus situación de *igualdad* con sus

semejantes, al de su *libertad* en todas sus manifestaciones, y al de su *propiedad* y a la observancia de determinadas formalidades, requisitos, medios condiciones, etc., por parte del poder público para que la actuación de éste sea constitucionalmente válida en la causación de determinada afectación al gobernado, circunstancias que implican una *seguridad jurídica para éste.*"

De todo lo anterior podemos concluir que las garantías individuales están establecidas en nuestra constitución, dentro de los 29 artículos correspondientes así como en otros que los complementan; que contienen, y por lo tanto protegen, a los derechos del hombre; que de ellas se desprenden los derechos subjetivos públicos de que dispone el gobernado frente al poder público y que constituyen las consiguientes obligaciones de hacer y de no hacer que tiene éste para con aquel de respetarlas.

b) Garantías Individuales o Garantías del Gobernado.

La disyuntiva aquí planteada ha sido ya analizada y discutida por diversos juristas, sin embargo, queremos retomarla porque en su explicación encontraremos un argumento en favor de la propuesta que es materia de esta tesis, es decir, la de demostrar la viabilidad jurídica de que pueda instituirse el juicio de amparo en materia electoral.

Repetimos nuevamente que el argumento base que justifica la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, es el que sostiene que los derechos políticos no son derechos humanos, ni por lo tanto, garantías individuales. Asimismo, se

sostiene que las garantías individuales protegen los derechos humanos, incluso muchas veces se confunden y se habla indistintamente de derechos humanos o garantías individuales, tomándolos como sinónimos. El maestro Alfonso Noriega C. es ejemplo de esto, ya que sostiene que las garantías individuales son derechos del hombre.

De lo anterior surge un cuestionamiento: Si las garantías individuales son o protegen derechos humanos, ¿cómo es que las llamadas personas morales o entes jurídicos pueden interponer juicio de amparo?

Este cuestionamiento es el que fundamenta el criterio que prefiere hablar de garantías del gobernado y no de garantías individuales.

Sobre lo anterior, el maestro Burgoa escribe:

“... las garantías denominadas impropiaemente ‘individuales’ no se consignan únicamente para el hombre o persona física, ni sólo protegen sus ‘derechos’, sino que se extienden a todo ente jurídico, distinto del ser humano en cuanto tal, que se encuentre en la situación de gobernado.”⁵⁷

Concluimos de lo anterior que, si bien podemos decir que las garantías individuales protegen o tutelan los derechos del hombre, es más acertado afirmar que en realidad plasman derechos subjetivos públicos de los que son titulares los gobernados, sean personas físicas o morales. Por lo mismo, este razonamiento deja tambaleando el argumento de que por no ser derechos del hombre, los derechos políticos están fuera del ámbito de protección nuestro juicio de garantías.

⁵⁷ Idem. pag. 164.

c) Las Garantías Individuales como Tuteladoras de los Derechos del Hombre (¿y del Ciudadano?).

Acabamos de mencionar que el concepto de garantía individual es constantemente confundido con el de derecho humano a tal grado, que a veces se usan indistintamente o como sinónimos. Aquí nos gustaría dejar bien claro que esta confusión no es en realidad una conclusión bien fundamentada, sino eso, una confusión producto de la costumbre. Para esto es necesario recurrir a cuestiones de tipo filosófico, con las que apoyaremos nuestra afirmación.

Como sabemos, existen dos grandes corrientes filosóficas que explican, desde su peculiar (y contrario) punto de vista el origen y fundamentación de los derechos más básicos del ser humano: el iusnaturalismo y el positivismo.

El iusnaturalismo encuentra ese origen y fundamentación precisamente en un derecho natural, en la condición misma del ser humano, sin importar que sean o no reconocidos en el ordenamiento jurídico vigente.

El positivismo en cambio, afirma que los derechos del hombre cobran existencia sólo a través del ordenamiento jurídico, que es el que les da vida. Por lo tanto, niega que tales derechos existan con anterioridad o en forma trascendental al derecho objetivo.

Recordemos que la constitución del 57 se encontraba marcada por una fuerte tendencia individualista y que en el terreno de los derechos humanos optaba por la postura iusnaturalista, como se observa de su artículo primero que establece que tales

derechos son reconocidos por el estado, por lo que las garantías individuales se establecían precisamente para limitar al, y proteger del, estado esos derechos inherentes al ser humano y que ella reconocía. Nuestra actual constitución, que como lo mencionamos en el apartado que habla de ambas constituciones, no puede encasillarse en una determinada tendencia filosófica, (es decir, ni individualista y liberal, ni colectivista e intervencionista) trata a los derechos humanos como concesiones del estado para el gobernado, es decir adoptando una postura más positivista.

Ahora bien, pensamos que para desentrañar el origen de los derechos humanos no es posible hacerlo sólo con adherirnos a una de estas dos tesis. Si apoyamos el argumento iusnaturalista terminaríamos también confundiendo los derechos humanos con las garantías individuales, pero si apoyamos el argumento iuspositivista aceptaríamos que los derechos humanos tienen su origen en el ordenamiento jurídico y no en la misma esencia del ser humano, cuestión todavía en fuerte debate. Por lo mismo, creemos más pertinente hablar de las relaciones de supra y subordinación originadas por las llamadas garantías individuales; relaciones que dan origen a derechos subjetivos públicos, y que tienen como elemento pasivo al Estado y sus autoridades y, como elemento activo al particular o gobernado.⁵⁸

De todo lo anterior concluimos que las garantías individuales protegen o tutelan esos derechos públicos subjetivos que son inherentes a la personalidad del ser humano, sin confundir esas garantías con los derechos humanos que protegen.

⁵⁸ Idem. pag. 165 y siguientes.

Cabe ahora cuestionarnos si esas garantías sólo protegen esos derechos exclusivos del hombre. Ya mencionamos que existen las llamadas garantías sociales, que protegen los derechos inherentes al ser humano en su aspecto social. Sabemos que las garantías individuales también extienden su tutela a otros derechos de tipo privado, que no son de los que se consideran como inherentes al hombre. Por esto, el cuestionamiento ahora es en el sentido de si no es posible que estas garantías tutelén los derechos del ciudadano.

Los derechos del ciudadano, y en especial los políticos, son verdaderos derechos públicos subjetivos, como ya quedó asentado en el inciso b de este capítulo, por lo tanto son derechos del gobernado y, por consiguiente no deben escapar de la tutela de las garantías que han sido establecidas para su protección. Los derechos del ciudadano también deben ser protegidos por las garantías individuales.

d) Las Garantías Individuales como Tuteladoras de los Derechos Subjetivos, Privados y Públicos.

Corresponde a este espacio una mayor profundización y fundamentación de las afirmaciones constantemente recurridas en este capítulo referentes a que las garantías individuales protegen o tutelan los derechos subjetivos, sean públicos o privados.

Evidentemente que esa protección, en el caso de los derechos subjetivos privados, es por violaciones de esos derechos que cometa el estado o sus autoridades, y no por los particulares, caso que será competencia del derecho privado.

Como vimos en las clasificaciones que sobre las garantías individuales hace el maestro Burgoa, existen garantías materiales y garantías formales. Las primeras implican una obligación pasiva por parte del estado en el sentido de no hacer algo que vulnere o no respete sus libertades específicas como gobernado, tales como la libertad, la igualdad y la propiedad. Las segundas implican una obligación de hacer por parte del estado, en el sentido de garantizar, con sus actos o el cumplimiento de sus funciones, una seguridad jurídica para el gobernado. Tal es el caso de las llamadas garantías de audiencia y de legalidad.

Pues bien, es el caso que los derechos subjetivos públicos se encuentran tutelados tanto por las garantías materiales como por las formales, como lo podemos observar de la segunda clasificación, también del jurista citado, que él hace en atención al contenido del derecho subjetivo. Pero por lo que respecta a los derechos subjetivos privados, estos encuentran su protección justamente a través de las garantías formales, o sea las de seguridad jurídica, audiencia y legalidad, que por extensión protegen a todos los derechos subjetivos de los particulares de los atropellos del poder público.

e) Las Garantías Individuales como Tuteladoras de los Derechos Políticos.

Si los derechos políticos fueran por fin reconocidos como derechos humanos y como derechos subjetivos públicos, como lo hemos estado proponiendo, serían objeto de protección de las garantías individuales y por lo tanto del juicio de amparo.

Tal reconocimiento aún no ha sido posible, y sin embargo, los derechos políticos están, aunque no lo quieran ver nuestras autoridades judiciales y legislativas, protegidos por las llamadas garantías formales, mediante las cuales son protegidos todos los derechos subjetivos de los gobernados que se vean afectados por el estado y sus autoridades.

En efecto, sobre esto el maestro Burgoa ha hecho una profunda reflexión, la que concluye justamente con esta afirmación que hemos estado demostrando, por lo que a continuación transcribimos parte de ella:

"La idea tradicional de que el amparo no procede en materia política no tiene ninguna sustentación jurídica seria. Donde la ley no distingue no se debe distinguir, reza un proverbio jurídico. Así la garantía de audiencia tutela todos los derechos del gobernado según lo indica el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, de esa tutela no deben excluirse los derechos subjetivos políticos, pues se introduciría una inaceptable distinción que no se contiene en esta disposición de la Ley Suprema [...] Sería aberrativo que las autoridades del Estado no violasen dichas garantías si afectaran derechos políticos, y si las contraviniesen si lesionaran derechos subjetivos de otra naturaleza."⁵⁹

Con esto creemos agotados todos los ángulos posibles para atacar la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, por lo que en el desarrollo de

⁵⁹ Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Porrúa, S.A. México. 1989. pag. 434.

los siguientes dos capítulos se analizarán cuestiones más técnicas del juicio de amparo suponiéndose la posibilidad de este juicio en la materia que nos ocupa.

Capítulo Tercero

La Improcedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral.

I.- Improcedencia del Juicio de Amparo en General.

a) Consideraciones Generales.

Como ya lo hemos dejado asentado, el juicio de amparo se promueve vía acción, por lo que, al hablar de la improcedencia del juicio de garantías nos referimos en el fondo a la improcedencia de la *acción* de amparo.

En este sentido, vale la pena detenernos un poco para dejar claro el concepto de *acción* para así comprender la figura de la improcedencia.

El maestro Cipriano Gómez Lara conceptúa a la acción de la siguiente manera:

*"Entendemos por acción el derecho, la potestad, la facultad o actividad, mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional."*⁶⁰

Ante la variedad de géneros próximos que establece el anterior concepto de *acción* (derecho, potestad, facultad, actividad), el maestro Gómez Lara dice que "lo importante es dejar asentado que consideramos a la acción como algo que provoca la función jurisdiccional del estado"⁶¹

Dado a la diversidad de opiniones encontradas al respecto, en las que se identifica a la *acción* como sinónimo de derecho, de pretensión, de demanda, etc.,

⁶⁰ Gómez Lara, Cipriano. *Teoría General del Proceso*. UNAM. Mex. 1987. pag. 111.

⁶¹ Idem.

nosotros queremos manejar el concepto de *acción* desde el punto de vista que la reconoce como facultad de provocar la actividad jurisdiccional, y del cual el citado autor explica que es un "poder jurídico que tiene todo individuo como tal, y en nombre del cual le es posible acudir ante los jueces en demanda de amparo a su pretensión. El hecho de que esta pretensión sea fundada o infundada no afecta la naturaleza del poder jurídico de accionar; pueden promover sus acciones en justicia aun aquellos que erróneamente se consideran asistidos de razón"⁶²

Ahora bien, el concepto genérico de *acción* sólo tiene vida en forma teórica; en la realidad sólo se ejercitan *acciones* específicas que tienen como finalidad, más allá de solo provocar la actividad jurisdiccional, la de satisfacer la pretensión del actor. No se ejercita una *acción* sólo para poner en marcha la función jurisdiccional del Estado, en realidad se ejercita para obtener una resolución judicial que satisfaga nuestra pretensión.

De lo anterior se desprende que, en la realidad, sólo existen improcedencias de *acciones* específicas. Al respecto dice el maestro Burgoa que "... la improcedencia de cualquier acción específica se manifiesta en que esta no consigna (sic) su objeto propio, o sea, en que no se obtenga la pretensión del que la ejercita y *precisamente por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional competente analice y resuelva dicha cuestión.*"⁶³

⁶² Idem. pp. 111 y 112.

⁶³ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pag. 446.

Justamente, esta condición de "impedimento" es la causante de la improcedencia. Cabe agregar que tal impedimento debe de ser jurídico, es decir, establecido en un ordenamiento de tal categoría.

Una vez explicado lo anterior, estamos en condiciones de entender lo que es la improcedencia del juicio de amparo en general, o la improcedencia general de la *acción* de amparo.

Cuando un individuo entabla el juicio de amparo, demanda la protección de la justicia de la unión en contra de un acto de autoridad que viola su o sus garantías individuales, siendo esta protección la pretensión del quejoso. La autoridad judicial competente para resolver el asunto debe estudiar el fondo de la cuestión para determinar si dicha protección se otorga por ser violatorios de las garantías individuales el o los actos impugnados, es decir, si es fundada la acción del quejoso, o bien, negar dicha protección por considerar que tales actos impugnados son constitucionales y por lo mismo infundada la *acción* de amparo. Por lo tanto, según las ideas vertidas sobre la improcedencia de cualquier *acción*, podemos definir a la improcedencia del juicio de amparo o de la *acción* de amparo como la imposibilidad de que la autoridad judicial competente, entre al estudio del asunto para determinar la constitucionalidad de los actos (o leyes) impugnados por existir un impedimento jurídico.

En efecto, el maestro Díez Quintana define la improcedencia para efectos del juicio de amparo como "...la facultad que tiene el órgano de control Constitucional de

no dar curso a la acción desplegada por el agraviado, en virtud de existir o sobrevenir una de las causas que la ley prevé, para no entrar a resolver el fondo del asunto.”⁶⁴

Como ya dijimos, este impedimento debe estar contemplado en un ordenamiento legal, por eso es jurídico. Por esta razón, estos impedimentos pueden ser, según la categoría de tales ordenamientos, de tipo constitucional, legal o jurisprudencial, lo que da lugar a nombrar al origen de la improcedencia según esa categoría, es decir, improcedencia constitucional, legal o jurisprudencial.

Pasemos ahora a analizar cada uno de estos tres niveles jurídicos en los que se puede originar la improcedencia del juicio de amparo.

b) Improcedencia Constitucional

Sobre el particular el maestro Burgoa indica que: “Cuando la improcedencia del amparo se prevé en este último ordenamiento, [la Constitución] se tratará indiscutiblemente de *improcedencia constitucional*, la cual se consigna con vista a determinadas *situaciones abstractas* en relación con las cuales no es posible por modo obligatorio resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclamen.” Y la afirmación que sigue a estas palabras es muy importante: “Dichas situaciones, y por ende, la improcedencia que en razón de ellas se establece, únicamente deben estar previstas en la Constitución, ya que a ninguna ley secundaria le

⁶⁴ Díez Quintana, Juan Antonio. Op. Cit. pág. 31.

es dable proscribir la procedencia de la acción de amparo en casos que no instituye la ley suprema.”⁶⁵

Creemos que lo anterior está lo bastante claro como para añadir más argumentos ajenos y propios, para conceptualizar la improcedencia constitucional del juicio de garantías, por lo tanto, veamos específicamente los casos concretos en que esta se presenta.

I. El primer impedimento o causal de improcedencia constitucional del juicio de amparo lo encontrábamos en la fracción II del artículo 3 de nuestra ley suprema, el cual establecía, hasta hace no mucho, lo siguiente:

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;”

De lo anterior se desprendía que, cuando el acto reclamado se tratara de una resolución que negara o revocara la autorización a particulares para impartir educación en los casos señalados por el citado artículo constitucional, el juicio de amparo sería improcedente, toda vez que dicha disposición señalaba que contra esas resoluciones

⁶⁵ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pág. 448.

no procede juicio ni recurso alguno, entendiéndose comprendido en tal generalidad al juicio de garantías.

Al parecer, si embargo, las modificaciones hechas al artículo 3º Constitucional, han dejado inoperante la improcedencia del Juicio de Amparo en los casos que acabamos de citar. Efectivamente, en lo que toca a la impartición de educación por parte de los particulares, en los casos de niveles de primaria, secundaria y normal, estos deberán, previamente, obtener la autorización expresa del poder público, pero no se establece que la negativa o la revocación de tal autorización no pueda ser impugnada mediante algún recurso o juicio, como antes se estipulaba. De cualquier forma, transcribimos lo conducente del citado precepto constitucional:

“VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

“b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;”

Asimismo, cabe destacar que en lo referente al otorgamiento o retiro del reconocimiento de validez oficial a que se refiere la fracción VI, tampoco se señala que las resoluciones que lo retiren no puedan ser atacadas de algún modo.

Por lo tanto, concluimos que, con las modificaciones hechas al precepto constitucional objeto de este análisis, ha desaparecido uno de los contados casos de improcedencia constitucional del juicio de garantías.

2. Prácticamente lo mismo ocurrió con la improcedencia del juicio de garantías derivada de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional, la cual ha quedado derogada. Sin embargo, mencionaremos en qué consistía tal improcedencia.

La fracción XIV del artículo 27 de nuestra Constitución expresaba lo siguiente:

“XIV. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.”

Lo dispuesto por el precepto transcrito arriba fue eliminado con las tan controvertidas reformas entorno a la materia agraria. Simplemente ya no tenía razón de ser la improcedencia del juicio de amparo contra ese tipo de resoluciones dotatorias o restitutorias en favor de los pueblos, en virtud de que la repartición de tierras de dio por concluido.

3. El artículo 33 Constitucional, en el cual se determina quiénes son los extranjeros en nuestro país, se establece que, aunque están protegidos por las garantías individuales, “...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." De lo anterior se entiende que contra dicha determinación del Ejecutivo, ni siquiera es procedente el juicio de garantías.

4. Lo relativo a la improcedencia del amparo en que se traduce lo dispuesto en el artículo 60 Constitucional será tratada en el último inciso de este capítulo, por lo que nos reservamos los comentarios para tal espacio, no dejando de señalar, sin embargo, su existencia en este momento.

5. Por último, encontramos otro caso de improcedencia constitucional de la *acción* de amparo en la parte final del artículo 110 de la Constitución General, el cual establece que "Las declaraciones y resoluciones de las cámaras de Diputados y Senadores serán inatacables." Lo anterior se refiere por su puesto al Congreso de la Unión y en lo tocante al procedimiento de desafuero o declaración de procedencia.

c) Improcedencia Legal

Cuando hablamos de improcedencia legal del juicio de amparo nos referimos a las causales señaladas precisamente en la ley de amparo. La ley de la materia es la única que expresamente puede señalar tales impedimentos a la *acción* de amparo. Lo anterior puede llegar cuestionarse cuando leemos la fracción XVIII del artículo 73 del

ordenamiento citado que textualmente señala que "El juicio de amparo es improcedente... XVIII: En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley." Sin embargo, como lo ha criticado el maestro Burgoa, esta disposición no puede tomarse textualmente, puesto que esto significaría permitir que cualquier pronunciamiento al respecto en cualquier ordenamiento legal pudiera hacer imposible la *acción* de amparo. Efectivamente, el maestro Burgoa explica sobre el particular lo siguiente:

"Esta disposición parece implicar que cualquier ordenamiento, independientemente de la categoría y naturaleza que sea, puede consagrar la improcedencia del juicio de amparo, bastando una mera declaración sobre el particular. Nosotros estimamos que, siendo el señalamiento de las causas de improcedencia de estricta legalidad, tal como lo ha asentado la jurisprudencia de la Suprema Corte, la disposición contenida en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, interpretada literalmente, vendría a hacer nugatorio el sistema respectivo, puesto que dejaría la puerta abierta a toda actividad legislativa para declarar en cualquier ordenamiento normativo la improcedencia de la acción de amparo, sin limitación o condición alguna. Por tal motivo, nos parece que la citada fracción no sólo pecaría contra el sistema general adoptado por la Ley de Amparo en esta materia y corroborado por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que restringiría la procedencia del juicio de amparo y el

régimen constitucional respectivo por las razones y motivos que invocamos en otra ocasión.”⁶⁶

Por lo explicado arriba se deduce claramente que los casos que la Ley de Amparo señala en su artículo 73 son los únicos que se traducen en improcedencia legal del juicio de garantías, y por consiguiente, el catálogo de causas de improcedencia es por supuesto limitativo.

Existen otras características de las disposiciones contenidas en el artículo 73 de la Ley de la materia que nos gustaría enunciar. Las causas de improcedencia legal pueden obedecer a circunstancias absolutas y necesarias o relativas y contingentes (según las llama el maestro Burgoa), y la mayoría de las cuales son de la primer categoría.

Las causales de improcedencia relativas o contingentes se refieren a circunstancias de ese tipo, es decir, no porque el caso concreto corresponda a una disposición prevista de manera abstracta en el precepto legal que establece la improcedencia, sino a una situación digamos que accidental. Para tener más claro lo anterior nos valemos del ejemplo dado por el maestro Burgoa, en el que un agraviado consiente tácita o expresamente un acto de autoridad, cuando que por ese mismo acto de autoridad no haya existido consentimiento por parte de otros agraviados. En tal caso la improcedencia únicamente se aplicará al quejoso que consintió el acto, pero de ninguna manera para los que no lo consintieron.

⁶⁶ Idem. págs. 449 y 450.

La otra característica que citamos fue la de causas absolutas y necesarias, siendo un excelente ejemplo la que se prevé en la fracción I del artículo 73 de la ley de la materia, la que dispone la improcedencia del amparo contra actos de la Suprema Corte de Justicia.

Sin necesidad ya de seguir señalando cuestiones genéricas sobre este particular, transcribamos cada caso de improcedencia legal del juicio de garantías, citando las fracciones correspondientes del artículo 73 de la ley de la materia, haciendo comentarios donde creamos conveniente.

“ARTICULO 73. El juicio de amparo es improcedente:

I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia;”

Como lo ha explicado el maestro Burgoa, esta causal de improcedencia del amparo se finca en la naturaleza de la autoridad.

Resulta a todas luces obvia tal disposición. Sólo tendríamos que preguntarnos quién conocería de los juicios de amparo promovidos contra actos de la Suprema Corte, si ésta es la máxima autoridad judicial. La Suprema Corte conoce de los recursos de revisión promovidos en los juicios de amparo tramitados en los Juzgados de Distrito y, de los amparos directos en los casos que la propia ley de la materia dispone; sería una incoherencia jurídica que pudiera promoverse el juicio de garantías contra actos de la Suprema Corte durante o después de la tramitación del recurso de revisión o del amparo directo, o de cualquier otro acto.

“II. Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas.”

En el caso del amparo indirecto la ley contempla ciertos recursos que el quejoso puede interponer, no así en el amparo directo, salvo la excepción consignada en el artículo 83 fracción V de la ley en cita, pero resultaría igualmente absurdo pensar en la posibilidad de interponer un juicio de amparo contra las resoluciones dictadas en un juicio de amparo o en la ejecución de las mismas.

“III. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;”

En esta disposición las palabras clave son “otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución”, “mismo quejoso”, “mismas autoridades” y “por el propio acto reclamado”. No es necesario decir más de que estamos ante un típico caso de litispendencia, la cual, en palabras del maestro Burgoa, “entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos esenciales de las acciones respectivas son los mismos.”⁶⁷

Como sabemos, en materia procesal común, cuando nos encontramos en un caso de litispendencia, esta por lo general motiva la acumulación de los juicios, lo que

⁶⁷ Idem. pág. 456.

no se da en el procedimiento de amparo, ya que en éste la litispendencia acarrea la improcedencia y por lo tanto el sobreseimiento del juicio de amparo promovido en último término.

Es conveniente también señalar que, es requisito indispensable para aplicar esta causal de improcedencia, el que el juicio de amparo anterior no haya sido aún resuelto ejecutoriamente, ya que de ser así se aplicaría la fracción que analizamos a continuación.

“IV. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos de la fracción anterior;”

Claramente se puede ver que se trata de un caso de cosa juzgada, en el que los elementos determinantes son: la existencia de una ejecutoria que haya resuelto un previo juicio de amparo, similar al que se encuentra afectado de improcedencia, y la identidad del quejoso y de la autoridad o autoridades responsables.

“V. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;”

Uno de los principios fundamentales del juicio de amparo es el llamado “existencia de un agravio personal y directo”, el cual, junto con los otros seis, serán explicados en el siguiente capítulo. Por lo que respecta a este principio que nos ocupa podemos adelantar que su origen se encuentra en la fracción I del artículo 107

Constitucional. De lo anterior se desprende que siendo la "existencia de un agravio personal y directo" un principio de procedencia del juicio constitucional, cuando este no se cumple no es posible tal procedencia del juicio aludido, es decir, este resulta improcedente.

Es importante llamar la atención en el concepto "intereses jurídicos", ya que esto especifica que la afectación de cualquier otro interés que no sea jurídico (un deseo, una aspiración o intención de tipo económico, sentimental, etc.) no provocará un agravio susceptible de combatirse mediante el juicio de garantías. Sin embargo, para evitar profundizar en cuestiones doctrinarias al respecto, manifestamos que coincidimos con las ideas que identifican a los intereses jurídicos con los derechos subjetivos.

VI. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

Esta fracción se refiere a las llamadas leyes *heteroaplicativas*. Adelantándonos un poco, quisiéramos plantear la siguiente pregunta para resolverla más adelante: Si el juicio de amparo procede (como lo demostraremos más adelante) contra leyes en materia electoral, ¿qué sucede si una ley de esa índole, violatoria de las garantías individuales, es de las llamadas heteroaplicativas? ¿Se aplicaría la causal de

improcedencia que es materia de esta tesis y por lo tanto no se podría impugnar dicha ley?

“VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;”

Reservamos los comentarios respectivos para cuando analicemos esta causal en el inciso correspondiente.

“VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;”

Esta, junto con la anterior, son designadas por el Maestro Burgoa como improcedencia en materia política.⁶⁸ Lo único que tenemos que observar es lo siguiente: Tal supuesto de improcedencia únicamente se da si existe esa facultad otorgada en las correspondientes Constituciones, ya que de no ser así, si procederá el juicio de garantías contra tales resoluciones.

IX. Contra actos consumados de un modo irreparable;

⁶⁸ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pág. 451.

Si el juicio de amparo tiene como finalidad volver las cosas al estado que guardaban antes del acto impugnado restituyendo al quejoso el goce de las de garantías violadas, lógicamente que en el caso de que el, o los actos, han sido consumados sin forma alguna de reparación, no se podrá restituir las cosas al estado que guardaban con anterioridad al él, y por lo tanto se deja sin materia al juicio de garantías.

Existen dos modalidades de la irreparabilidad del acto reclamado, según el maestro Burgoa:⁶⁹ La de tipo material y la de tipo jurídico.

Al respecto el Maestro Burgoa afirma: " ... para que la acción de amparo pueda lograr su objetivo, se requiere que las violaciones cometidas en perjuicio de una persona por el acto reclamado sean *reparables*, esto es, que sea susceptible restituir al quejoso en el goce y disfrute de la situación jurídica o de la garantía contravenidas"⁷⁰

X. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica;

⁶⁹ Idem. pág. 465.

⁷⁰ Idem.

Esta disposición establece la improcedencia en virtud de una irreparabilidad de tipo jurídica, a diferencia de la anterior que es de tipo material.

La mejor ilustración para este caso de improcedencia es el típico ejemplo del juicio de amparo promovido contra la orden de aprehensión dictada por un juez penal, cuando ya se haya aprehendido al quejoso e incluso habiéndosele ya dictado auto de formal prisión. Su situación jurídica evidentemente ya ha cambiado y por lo tanto el acto reclamado, (en este caso la orden de aprehensión), ya ha sido consumado de manera irreparable.

XI. Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento.

No deja lugar a dudas la frase "Contra actos consentidos expresamente", pero en cuanto a la siguiente: "o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento" requiere de reflexión: Sin duda esta frase implica un elemento presuntivo o tácito. Vale la pena señalar que el artículo 1803 del Código Civil para el Distrito Federal dice que "El consentimiento es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos" y que "El consentimiento tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo."

Si embargo, es muy difícil que se pruebe la existencia "por escrito o signos inequívocos" de un consentimiento de un acto reclamado. En realidad prácticamente es imposible.

XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22, y 218.

No se entenderá consentida tácitamente una ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento."

Esta fracción alude a otro tipo de consentimiento tácito, en virtud de que este se desprenda o se deduzca de la no promoción del juicio de garantías en los términos que señala la ley de la materia. Esta causa de improcedencia obedece, sin duda, al principio de "definitividad" que veremos posteriormente.

"XIII. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o anuladas, nun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

Se exceptúa de la disposición anterior los casos en que el acto reclamado importe privación de la vida, deportación o destierro, o cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución;"

También es un caso de violación al principio de "definitividad" del juicio de amparo.

“XV. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;”

No es posible promover simultáneamente el juicio de amparo y un medio de defensa para combatir el acto reclamado. También es una modalidad del principio de “definitividad”.

“XV. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;”

El fundamento de este caso de improcedencia es la violación del principio de "definitividad" en materia administrativa.

"XVI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;"

Puede entenderse que, aunque no necesariamente, cuando cesan los efectos del acto reclamado es en virtud de que se ha reparado la violación, por las mismas autoridades que la produjeron, por lo tanto, al no existir tal, no procede el juicio de amparo.

"XVII. Cuando subsistiendo el acto reclamado, no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;"

Como ejemplos de este caso podemos suponer un juicio de amparo promovido contra un acto privativo de la libertad y el quejoso fallece, o contra un acto que afecte la propiedad de un inmueble cuando este es destruido.

"XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley;"

Al inicio de este inciso comentamos al respecto de esta fracción. Sólo cabe agregar que el Maestro Burgoa, finalmente, la encuentra inconstitucional.⁷¹

⁷¹ Idem. pág. 478.

d) Improcedencia Jurisprudencial.

Aunque ya hemos explicado que las causales de improcedencia del juicio de amparo únicamente pueden establecerse en la Constitución y en la ley de la materia, que como ya vimos, las enumera de manera limitativa, es posible que estas tengan una extensión a determinadas circunstancias, las cuales son determinadas precisamente por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sobre el particular el Maestro Burgoa explica lo siguiente:

“Independientemente de la consignación legal de las causas de improcedencia del juicio de amparo, la Suprema Corte, en distintas tesis jurisprudenciales y basándose en diversos factores, tales como la naturaleza del acto reclamado, la índole especial del quejoso, las prohibiciones constitucionales, etc. ha elaborado algunas reglas que establecen la improcedencia de la acción de amparo en varias hipótesis concretas...”⁷²

En seguida exponemos los casos concretos en que se da la improcedencia de tipo jurisprudencial.

1.- Contra actos futuros y probables o inciertos. No caen dentro de esta clasificación actos que aunque no se han ejecutado, “se tiene la certidumbre de que se ejecutarán, por demostrarlo así los actos previos. (Apéndice al Tomo CXVIII, Tesis 45. Tesis 20 de la compilación 1917-1965, Idem. del Apéndice 1975. Materia General.

⁷² Idem. pág. 479.

(Tesis 23 del Apéndice 1985.) Tomo XXXVI, pág. 1928. Quinta época del S.J. de la F.)”⁷³

2.- Contra las determinaciones del Ministerio Público en el caso del querellante. Al respecto la Suprema Corte de Justicia ha establecido que “Los particulares no pueden tener injerencia en el ejercicio de la acción penal que el artículo 21 Constitucional encomienda al Ministerio Público; y, por consiguiente, el querellante de un delito no puede combatir mediante el juicio de garantías, las determinaciones que versen exclusivamente en la actuación desplegada con aquel fin, puesto que esas providencias no afectan directamente sus derechos patrimoniales o personales, sino que tales determinaciones atañen al interés social.”⁷⁴

Esta improcedencia se fundamenta en la facultad exclusiva que tiene el Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal conforme lo dispone el artículo 21 Constitucional. Sin embargo, este artículo ha sufrido una importante modificación que echa por tierra la improcedencia jurisprudencial que estamos tratando, la que desde tiempo atrás había sido criticada por el Maestro Burgoa. Efectivamente, al artículo Constitucional aludido se le agregaron ciertas disposiciones, entre las que se encuentra la señalada en su cuarto párrafo, que a la letra dice:

⁷³ Idem.

⁷⁴ Citada por Burgoa, Ignacio. Op. Cit. págs. 479 y 480.

Artículo 21. ... "Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley..."

Por lo tanto, la improcedencia que existía al respecto ha quedado sin efecto.

3.- Improcedencia del juicio de amparo para el Estado en su carácter de Fisco. Sobre esto dice una Tesis: "El Fisco, cuando usa su facultad soberana de cobrar impuestos, multas u otros pagos fiscales obra ejercitando una prerrogativa inherente a su soberanía, por lo cual no puede concebirse que el poder pida amparo en defensa de un acto del propio poder. Y esto es evidente, pues cuando ante el Tribunal Fiscal de la Federación ocurre el Fisco Federal, o sea, el Estado, por conducto de uno de sus órganos, si es verdad que acude como parte litigante, también lo es que el acto que defiende no difiere del acto genuino de autoridad, el cual no puede ser considerado como un derecho del hombre o como una garantía individual, para el efecto de que la autoridad que lo dispuso estuviera en aptitud de defenderlo mediante el juicio de amparo, como si se tratara de una garantía individual suya."⁷⁵

4.- Semejante a la anterior, existe otra Tesis jurisprudencial que establece la improcedencia del juicio de amparo en favor de la Secretaria de Hacienda, contra las resoluciones que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación.

⁷⁵ *Idem.* pág. 482.

5.- Otros casos de improcedencia jurisprudencial.

a) *Contra actos de particulares.* El artículo 103 Constitucional establece expresamente que el juicio de amparo procede contra actos o leyes de autoridad, por lo que quedan excluidos de este los actos de particulares. Además, el juicio de garantías, como lo hemos visto desde el primer capítulo de este trabajo, es por naturaleza un instrumento de protección del individuo contra los actos de autoridad violatorios de sus derechos más fundamentales, o de sus garantías individuales.

b) *Contra actos de árbitros privados.* Ya estos no son de ningún modo autoridades, pues el Estado no los ha investido de imperio.

c) *Contra las circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.* Mientras no sean aplicadas por una resolución fiscal concreta.

d) *Contra actos de los departamentos jurídicos de las Secretarías de Estado.* Pues estos sólo son órganos de consulta.

f) *Contra actos que afecten derechos políticos.* Más adelante citamos las Tesis jurisprudenciales al respecto.

g) *Contra actos o resoluciones que importen el cese o la separación de los empleados públicos.* Se basa en dos supuestos: Primero: El Estado no obra como autoridad en estos casos, sino como patrono. Segundo: Se puede acudir ante el tribunal de Arbitraje, conforme a la ley de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

No obstante dice el Maestro Burgoa que la Tesis "se refiere sin embargo a los *empleados burocráticos de base pero no a los de confianza*, quienes, contra el acto que entraña su cese o separación, pueden ejercitar la acción de amparo, ya que están excluidos del régimen establecido por la legislación respectiva, o sea, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, según lo ha sostenido la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte."⁷⁶ Pero lo anterior es contradicho por la jurisprudencia de la Cuarta Sala de la Suprema Corte, ya que establece que los empleados públicos de confianza si deben acudir al Tribunal de Arbitraje para que se diriman por éste las controversias en que sean parte, por lo tanto, contra su cese o destitución no procede el juicio de amparo.

h) *En favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, contra resoluciones que se dicten en los procedimientos en que defiende sus actos como organismo fiscal autónomo.* Este es similar a los incisos c) y d).

i) *Contra actos que admitan la apelación.* En virtud de que estos actos, junto con los que de aquí en adelante citamos, no son actos de imposible reparación, ya que pueden ser subsanados o reparados durante el procedimiento o impugnados en amparo directo si estos han trascendido al resultado del fallo, (esta improcedencia, por lo tanto opera para el amparo indirecto).

j) *Contra actos admisorios de una demanda.* Idem.

k) *Contra las resoluciones que decretan providencias precautorias.* Idem.

l) *Contra las diligencias previas de reconocimiento de firma.* Idem.

⁷⁶Idem. pág. 487.

m) *Contra los autos que rechacen las excepciones.* Idem.

n) *Contra autos o resoluciones que desechen pruebas.* Idem.

o) *Contra las resoluciones en materia jurisdiccional del trabajo que formulen declaraciones sobre patrón sustituto.* Idem.

II.- Improcedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral

a) Sistema Electoral Mexicano (Organismos y Autoridades en Materia Electoral).

Nuestro sistema electoral mexicano, a nivel federal, se encuentra conformado por dos grandes instituciones: El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.⁷⁷ Analicemos los fines, estructura, origen, etc. de cada uno de ellos.

El **Instituto Federal Electoral** (en adelante el IFE), fue creado el 11 de octubre de 1990 en el marco y con motivo de las reformas constitucionales aprobadas en 1989 y de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante COFIPE).

Para no entrar en detalles y tener que puntualizar cada reforma legislativa hecha desde entonces a la fecha, precisaremos las características actuales que dan forma a esta institución.

El IFE es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios que está encargado de organizar las elecciones federales (función que el Estado

⁷⁷Es importante señalar que sólo trataremos lo relativo a los organismos y autoridades en materia electoral a nivel federal, en virtud de las numerosas particularidades de cada sistema local.

delega en él). Cabe señalar que los organismos que le precedieron eran de carácter temporal; sólo funcionaban durante los procesos electorales, al contrario de este, que es de carácter permanente. Subrayamos esta característica, pues esto nos lleva a pensar que, como el IFE funciona permanentemente, está en todo momento latente la posibilidad de causar menoscabos en la esfera jurídica de los ciudadanos, con motivo de sus actividades.

Organización interna. El IFE cuenta con tres tipos de órganos:

- 1.- Órganos de Dirección
- 2.- Órganos Ejecutivos y Técnicos.
- 3.- Órganos de Vigilancia.

A su vez, estos cuentan con órganos desconcentrados en cada entidad federativa y distrito uninominal. En seguida expondremos sucintamente las características de cada uno de ellos.

1.- Órganos de Dirección. Están integrados en forma colegiada bajo la figura de *Consejos*. El órgano superior de Dirección del IFE es el Consejo General. Se cuenta con 32 órganos desconcentrados de igual naturaleza llamados Consejos Locales, uno en cada entidad federativa, y con 300 Consejos Distritales, uno en cada distrito uninominal en que se divide el país.

El Consejo General es un órgano permanente, los Locales y Distritales sólo funcionan en periodos electorales.

El Consejo General se integra por:

- Un Consejero del Poder Ejecutivo (que es el Secretario de Gobernación), quien preside este máximo órgano de dirección del IFE encargado de dictar las resoluciones y lineamientos del instituto.
- Cuatro Consejeros del poder Legislativo, de la siguiente forma: Un diputado y un senador propuestos en cada Cámara por el grupo parlamentario de mayoría y, un diputado y un senador propuestos por el grupo parlamentario de la primera minoría de cada Cámara.
- Seis Consejeros Ciudadanos, los cuales se eligen con el voto de por lo menos las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.
- Un representante de cada uno de los partidos políticos, los que tienen derecho a voz, pero no a voto.

Atribuciones del Consejo General. Su atribuciones, en síntesis son las siguientes:

- Designar al Director General, al Secretario General y a los Directores Ejecutivos⁷⁸ del instituto, por el voto de las dos terceras parte de sus miembros.
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos.
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸Más adelante veremos la estructura de los órganos ejecutivos, de los que son titulares, entre otros, estos dos aquí nombrados.

- Registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional.
- Determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de la República, así como los valores que se tomen en cuenta para fijar el tope máximo en la elección para diputados de mayoría relativa y de senadores.
- Efectuar el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional a fin de hacer la declaración de validez y otorgar las constancias correspondientes.
- Conocer los informes trimestrales y anual, que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General.

Los *Consejos Locales*, como ya lo dijimos, son órganos temporales y se encargan de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de los órganos superiores en su respectivo ámbito de competencia. Los *Consejos Locales* se integran por:

- Dos miembros de las Juntas Locales Ejecutivas respectivas (el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto, y el Vocal Secretario, con derecho sólo a voz).
- Seis Consejeros Ciudadanos con derecho a voz y voto nombrados por el *Consejo General* a propuesta de la *Junta General Ejecutiva*.

- También, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Local pueden asistir a las sesiones con voz pero sin voto.

Es importante señalar que, con la reforma legal electoral de 1993, se le confiere a los 32 Consejos Locales la atribución de realizar las declaraciones de validez de las elecciones de senadores, así como de expedir las constancias correspondientes de mayoría y de asignación a la primera minoría. Asimismo, la reforma de 1994 amplió las facultades de estos órganos de dirección ya que se les asignó atribuciones que antes le correspondían a las *Juntas Locales*, especialmente en lo que respecta a la determinación de los topes de campaña correspondientes a las elecciones de senadores y la acreditación de los observadores electorales nacionales.

Los Consejos Distritales son órganos de Dirección que también funcionan únicamente en periodos electorales en los 300 distritos uninominales. Su objeto es el de asegurar, igual que el de los *Consejos Locales*, el cumplimiento de las disposiciones electorales, así como los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores en su respectivo ámbito de competencia. Están integrados por:

- Dos miembros de las Juntas Distritales Ejecutivas respectivas (el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto; y el Vocal Secretario sólo con derecho a voz).
- Seis Consejeros Ciudadanos (con derecho a voz y voto) nombrados por el *Consejo Local* respectivo a propuesta de la *Junta Local Ejecutiva*.

- Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con derecho a voz, pero sin voto).

También aquí es importante señalar que las reformas de 1993 y 1994 les sumaron a estos órganos otras facultades. Con la reforma de 1993, se adicionó a estos órganos la atribución de realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa, así como la de expedir las constancias de mayoría y validez correspondientes. Con la reforma de 1994, se incrementaron sus facultades al asignárseles atribuciones que antes pertenecían a las Juntas Distritales Ejecutivas, especialmente en lo que respecta a los topes de campaña correspondientes a las elecciones de diputados de mayoría y la acreditación de los observadores electorales nacionales.

2.- Órganos Ejecutivos y Técnicos. Son órganos permanentes encargados de ejecutar las tareas técnicas y administrativas que se requieren para el adecuado desarrollo de los procesos electorales. El órgano central es la *Junta General Ejecutiva*, la cual es presidida por el Director General del IFE. Sus órganos desconcentrados son 32 Juntas Locales Ejecutivas, también, cada una en cada entidad federativa. Asimismo, cuenta con 300 *Juntas Distritales*, una por en cada distrito electoral, y estas pueden contar con oficinas municipales.

La función, en términos generales de la *Junta General Ejecutiva*, que es el órgano ejecutivo-técnico de mayor jerarquía del IFE, es la de dar seguimiento a las

resoluciones dictadas por el *Consejo General* y fijar las políticas generales, los programas y procedimientos que rigen a los órganos del IFE. La *Junta General Ejecutiva* se integra por:

- El Director General, quien la preside.
- El Secretario General.
- Los Directores Ejecutivos de:
 - Registro Federal de Electores.
 - Prerrogativas y Partidos Políticos.
 - Organización Electoral.
 - Servicio Profesional Electoral
 - Capacitación Electoral y Educación Cívica.
 - Administración.

Las *Juntas Locales Ejecutivas* son órganos permanentes de ejecución y funcionan como ya vimos, en cada entidad federativa. Se integran por:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside.
- El Vocal Secretario.
- El Vocal de Organización Electoral.
- El Vocal de Registro Federal de Electores.
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Subrayamos el hecho de que sólo el Vocal Ejecutivo participa con voz y voto en el respectivo *Consejo Local*.

Las *Juntas Distritales Ejecutivas* funcionan en cada distrito uninominal, y se integran por:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside.
- El Vocal Secretario.
- El Vocal de Organización Electoral.
- El Vocal de Registro Federal de Electores
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Aquí hacemos la misma observación que en las *Juntas Locales Ejecutivas* en el sentido de que sólo el Vocal Ejecutivo conserva su representación con derecho a voz y voto en los respectivos *Consejos Distritales*.

3.- Órganos de Vigilancia. Son órganos colegiados que sólo funcionan en el ámbito del Registro Federal de Electores, coadyuvando en los trabajos de integración, depuración y actualización del padrón electoral, así como en la expedición de la credencial para votar con fotografía. Estos órganos se llaman *Comisiones de Vigilancia* y se integran primordialmente por representantes de los partidos políticos y también participan funcionarios del Registro Federal de Electores. Las *Comisiones de Vigilancia* son de dos tipos:

La Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. Esta se encuentra integrada por:

- El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside.
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Un Secretario designado por el Presidente de la Comisión, quien es escogido de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.
- Un representante por cada partido político nacional legalmente constituido y registrado.

Las Comisiones Locales y Distritales del Registro Federal de Electores. En cada entidad federativa, así como en cada distrito uninominal, existe una *Comisión de Vigilancia* llamada, respectivamente, *Local* y *Distrital*. Cada una está presidida por su respectivo Vocal del registro Federal de Electores, integrándose además, por un representante de cada partido político nacional legalmente constituido y registrado.

Para un mejor panorama de la estructura orgánica del IFE, a continuación reproducimos una tabla publicada por dicho instituto, que aparece en la página 20 de un folleto titulado precisamente "Instituto Federal Electoral", editado por el instituto en 1994.

ESTRUCTURA ORGANICA DEL IFE

NIVEL	ORGANOS DE DIRECCION	ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS	ORGANOS DE VIGILANCIA
NACIONAL	CONSEJO GENERAL	JUNTA GENERAL EJECUTIVA	COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA
	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo del Poder Ejecutivo - Sala de Comisiones del Poder Legislativo - Sala Comisiones Constitucionales - Un representante por cada partido politico nacional (seleccionado con derecho a voto) 	<ul style="list-style-type: none"> - Unidad Ejecutiva - Secretario General - Director de Ejecucion - Director del Registro Federal de Electores - Director de Promocion y Publicacion de Organizaciones Electorales - Director del Servicio Profesional Electoral - Director de Operaciones Electorales - Director de Organizacion Electoral y Educacion Civica - Director de Administracion 	<ul style="list-style-type: none"> - Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores - Un representante por cada partido politico nacional - Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LOCAL	CONSEJO LOCAL	JUNTA LOCAL EJECUTIVA	COMISION LOCAL DE VIGILANCIA
	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario (con derecho a voto) - Sala Comisiones Constitucionales - Un representante por cada partido politico nacional (seleccionado con derecho a voto) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario - Los Vocales del Registro Federal de Electores - Director del Servicio Profesional Electoral - Director de Operaciones Electorales y Educacion Civica 	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo del Registro Federal de Electores - Un representante por cada partido politico nacional
DISTRICTAL	CONSEJO DISTRICTAL	JUNTA DISTRICTAL EJECUTIVA	COMISION DISTRICTAL DE VIGILANCIA
	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario (con derecho a voto) - Sala Comisiones Constitucionales - Un representante por cada partido politico nacional (seleccionado con derecho a voto) 	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo - Vocal Secretario - Los Vocales del Registro Federal de Electores - Director del Servicio Profesional Electoral - Director de Operaciones Electorales y Educacion Civica 	<ul style="list-style-type: none"> - Vocal Ejecutivo del Registro Federal de Electores - Un representante por cada partido politico nacional

Asimismo, es conveniente recordar que ante el IFE existen algunos recursos que se pueden interponer, los cuales, como veremos, son de índole administrativa, es decir, son recursos administrativos.

En efecto, el maestro Fix Zamudio conceptúa a los recursos administrativos como "...las impugnaciones dentro de la esfera administrativa, por medio de las cuales los particulares afectados pueden oponerse a un acto o a una resolución de carácter administrativo, mediante un procedimiento en que la misma autoridad, u otra jerárquicamente superior, decide de manera autocompositiva o a través de la autodefensa, las controversias respectivas, por medio de lo que también se ha

calificado como 'autotutela de la administración'.⁷⁹ y más adelante apunta la característica de estas impugnaciones de tipo administrativo, que "consiste en que es la misma administración activa, dentro del procedimiento interno, la que decide los recursos interpuestos por los particulares afectados, ya sea por medio del mismo funcionario que dictó la resolución o por el superior jerárquico."⁸⁰ Por lo tanto podemos confirmar que las impugnaciones que se hacen valer ante los organismo del IFE son recursos administrativos, ya que "no obstante su carácter autónomo, el IFE debe considerarse como un organismo materialmente administrativo, descentralizado, dotado de autonomía, aun cuando con aspectos de judicialización"⁸¹

Recurso de Aclaración. Procede sólo en el período previo a la jornada electoral y lo pueden promover los ciudadanos contra las resoluciones de los *Consejos, Juntas* y demás órganos distritales o locales del IFE, ante las *Juntas Ejecutivas* o los *Consejos* del Instituto que tengan la categoría de órgano jerárquicamente superior a aquel que realizó el acto o dictó la resolución recurridos (artículo 294, párrafo 1, incisos *a* y *b* del COFIPE).

Recurso de Revisión. Procede tanto en el período previo como en la segunda etapa de la jornada electoral y lo pueden promover los partidos políticos, también contra las resoluciones de los *Consejos, Juntas* y demás órganos distritales o locales del IFE, ante las *Juntas Ejecutivas* o los *Consejos* del Instituto que tengan la categoría

⁷⁹ Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. pág. 24.

⁸⁰ Idem. págs. 24-25.

⁸¹ Idem. pág. 26.

de órgano jerárquicamente superior a aquel que realizó o dictó la resolución recurridos. (también artículo 294, párrafo 1, incisos *a* y *b*, del COFIPE).

El Tribunal Federal Electoral. Como ya lo comentamos, en nuestro país, y por mucho tiempo, prevaleció el sistema *Contencioso Político* en materia electoral. Las tendencias hacia la judicialización se fueron abriendo paso, primero, de manera muy precaria, sin lograr crear un órgano jurisdiccional especial en la materia que fuera totalmente independiente, ni tampoco logrando una efectiva participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ejemplo de lo primero es el Tribunal de lo Contencioso Electoral e incluso su sucesor el Tribunal Federal Electoral, (en adelante el TFE) hasta antes de las últimas tres reformas constitucionales que lo han ido perfeccionando poco a poco. Ejemplo de lo segundo fue, como ya vimos, la reforma constitucional de 1977 que estableció un medio de impugnación de carácter judicial, cuando se introdujo en el artículo 60 de la Constitución general el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de diputados.

En la actualidad, después de tres frecuentes reformas, se ha perfeccionado un poco el sistema contencioso electoral que gracias a ello ha ido tomando forma de sistema jurisdiccional. Esta función jurisdiccional en materia electoral es ejercida por el TFE, el cual a continuación estudiaremos.

El TFE tiene como finalidad la de resolver las controversias que se presenten entre los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas y los órganos electorales federales. Su estructura orgánica se integra de la siguiente manera:

- **Una *Sala Central***, con sede en la ciudad de México, cabecera de la primera circunscripción plurinominal, la cual se integra con cinco magistrados propietarios y dos suplentes. La *Sala Central* es de tipo permanente.
- **Cuatro *Salas Regionales***, con sede en Durango, Xalapa, Guadalajara y Toluca que son cabecera de cada una de las cuatro circunscripciones electorales plurinominales restantes; se integran con tres magistrados propietarios y un suplente. Las *Salas Regionales* sólo funcionan durante el año en que hay elecciones federales ordinarias.
- **Una *Sala de Segunda Instancia*** con sede en la Ciudad de México, integrada por el Presidente del TFE y cuatro miembros de la judicatura federal electos para cada proceso electoral ordinario, y funciona únicamente en periodo electoral.

Es importante destacar que el Pleno del TFE se integra con el Presidente del TFE y con los magistrados propietarios de la *Sala Central* y de las *Salas Regionales*.

Sólo resta desglosar la competencia de las Salas para conocer de los recursos que pueden interponerse ante el TFE:

Las Salas del TFE son competentes para conocer de los siguientes recursos:

1.- Recursos de Apelación.

Los ciudadanos pueden interponer este recurso en contra de:

a) Las resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hallan agotado la instancia administrativa que establece la ley en los siguientes casos:

- Cuando se declare improcedente su solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía;

- Cuando se declare improcedente la solicitud de rectificación de sus datos en las listas nominales de electores;

- Ante la falta de respuesta en tiempo de la oficina del Registro Federal de Electores.

Por su parte, los partidos políticos pueden apelar en contra de:

a) Las resoluciones recaídas al recurso de revisión (que se promovió ante el IFE);

b) Los actos o resoluciones emitidos por los órganos centrales del IFE;

c) El informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores sobre sus observaciones a las listas nominales de electores;

d) El dictamen que elabore la comisión de consejeros sobre los informes anuales y de campañas que presenten los partidos políticos, respecto del origen y monto de sus ingresos, así como de su empleo.

Por último, las organizaciones o agrupaciones políticas pueden interponer el recurso de apelación, cuando se les niegue el registro como partido político.

2.- Recursos de Inconformidad. Los pueden interponer los partidos políticos para impugnar:

a) La nulidad de una elección de diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de mayoría relativa o para impugnar la asignación de senador de primera minoría;

b) La nulidad de la votación recibida en una o varias casillas para la elección de presidente, diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal;

c) Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección de presidente, de diputados de mayoría relativa y de representantes a la Asamblea del Distrito Federal, los cómputos locales de senadores o los cómputos de circunscripción plurinominal de diputados electos por el principio de representación proporcional.

3.- Recursos de reconsideración:

a) En contra de las resoluciones de fondo de las Salas del TFE dictadas dentro de los recursos de inconformidad;

b) En contra de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el *Consejo General* del IFE;

c) En contra de la asignación de miembros a la Asamblea de representantes del Distrito Federal , por el principio de representación proporcional, que realice el consejo local en el Distrito federal.

Sobre los medios impugnativos que se promueven ante el TFE debemos señalar que se trata de verdaderos instrumentos procesales, en virtud de que son ventilados ante una autoridad de tipo jurisdiccional (el TFE) y no de tipo administrativo, como lo es el IFE. Sin embargo, el maestro Fix Zamudio explica que en realidad no se trata de recursos propiamente dichos, sino de "procesos impugnativos". Para mayor entendimiento citamos sus palabras:

"Los citados instrumentos de *apelación e inconformidad* [nosotros agregamos el de reconsideración] deben considerarse como *procesos impugnativos* y no como recursos en sentido estricto, pues como lo señalamos en su oportunidad, estos últimos implican la continuación, en la vía impugnativa, de un procedimiento jurisdiccional anterior, que no existe en la hipótesis que examinamos, ya que previamente a su interposición sólo se ha desarrollado un procedimiento administrativo que no implica el ejercicio de la función jurisdiccional, aun cuando se advierta la tendencia hacia la judicialización por medio de consejeros magistrados"⁸²

⁸² Idem. pág. 31.

b) Análisis del Artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo

Una vez descritos los organismos y autoridades en materia electoral que existen en nuestro país, estamos en posibilidades de analizar exhaustivamente en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, que como ya vimos, establece la causal de improcedencia que es materia de esta tesis.

Cabe señalar nuevamente que, según algunos autores, entre ellos el maestro Burgoa, afirman que el fundamento jurídico en que se sustenta lo establecido en el artículo en cuestión es precisamente el que supone que los derechos políticos son totalmente distintos de los derechos humanos y por lo tanto de las garantías individuales, las cuales contienen tales derechos fundamentales.

Iniciemos el estudio de referencia transcribiendo el precepto legal arriba citado:

“ARTICULO 73. El juicio de amparo es improcedente:

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;”

Si reconocemos que la función, en términos generales, que realiza el IFE no es ni judicial ni legislativa, no queda más que ubicarnos en la función administrativa del Estado. Por lo tanto, cabe cuestionarse qué naturaleza jurídica tienen las resoluciones o declaraciones de sus órganos. Por lo que acabamos de afirmar se concluye fácilmente que al ser el IFE un organismo de naturaleza administrativa, también lo

serán las resoluciones y/o declaraciones que emita. Sin embargo, es conveniente ahondar en estos conceptos.

La resolución administrativa, según el Diccionario Jurídico Mexicano

“Es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa. Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad

“Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten el carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas. [es aquí donde encontramos a las declaraciones] Son numerosos los casos en que la autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.”⁸³

Más adelante, el mismo diccionario jurídico explica que aunque se presume que las resoluciones administrativas son legítimas salvo prueba en contrario, de ninguna manera escapan a la obligación de cumplir con los requisitos de legalidad que establece el artículo 16 Constitucional, es decir, que deben estar debidamente fundadas y motivadas y provenir de autoridad competente. ¿Qué pasa

⁸³ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Editorial Porrúa, S.A. Mex. 1988. pp. 2820 y 2821.

cuando esto no ocurre en las resoluciones y declaraciones del IFE que como ya vimos son de carácter administrativo?, evidentemente se violan las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, y aunque aun queda la instancia ante el TFE, si en esta subsisten tales anomalías, debido a la improcedencia del juicio de garantías que hay al respecto, dichas violaciones especialmente de competencia del máximo tribunal quedan fuera de su protección.

Al respecto, el maestro Héctor Fix Zamudio ha comentado lo siguiente:

“Podemos afirmar que la resolución que pone fin a las impugnaciones que se hacen valer ante los órganos del IFE (aclaración y revisión), tienen la naturaleza de una *resolución administrativa*, pues al ser pronunciada por una autoridad de esa naturaleza, sin la intervención de un órgano imparcial, no puede considerarse como una decisión jurisdiccional.”⁸⁴

Esto no se aplica, sin embargo, a las resoluciones del TFE, que como lo hemos visto, sí es una autoridad de tipo jurisdiccional.

La disposición legal que ahora analizamos incluye dentro del supuesto de improcedencia que establece, a las dos instituciones en materia electoral que hemos descrito, o sea, al IFE y al TFE, así como también a cada uno de sus órganos internos.

Sólo queda apuntar una observación más sobre el particular. Según lo hemos detallado arriba, la improcedencia del juicio de amparo que establece esta fracción alude a la materia misma sobre la versa o puede versar el acto reclamado, como lo dice el maestro Burgoa, misma que es de carácter electoral. Sin embargo, nosotros no

⁸⁴ Fix Zamudio, Héctor. Op. Cit. pág. 32.

coincidimos totalmente con esta afirmación: Si el criterio para establecer la improcedencia que es motivo de este análisis fuera únicamente atendiendo a la materia electoral, se entendería que cualquier acto o disposición de tipo electoral, de la autoridad que fuera, estaría fuera de la competencia del juicio de garantías, pero no es así. Como lo veremos en su oportunidad, el juicio de amparo sí procede contra leyes electorales en virtud de que tal ley no emana de ningún organismo electoral sino del órgano legislativo federal o local. Por lo tanto, el criterio de improcedencia también obedece a la índole de la autoridad que emite la resolución o la declaración, que en este caso debe ser de carácter electoral.

c) Jurisprudencia al Respetto

A continuación transcribiremos las ejecutorias más importantes, a nuestra consideración, referentes a los derechos políticos y a la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral.

"DERECHOS POLITICOS". Habiéndose instituido el juicio de amparo para proteger las violaciones de derechos que sean inherentes al hombre, en su carácter de tal, no pueden reclamarse, por medio del amparo, las violaciones de los derechos políticos, supuesto que éstos no constituyen una garantía individual".

“DERECHOS POLITICOS. Por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los Poderes Públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos Poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos”.

“DERECHOS POLITICOS. Todo acto que amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el Poder Público o desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo de desaparecer, debe calificarse como un derecho político”.

T. XIII. P. 823, Amparo administrativo en revisión, Sánchez José María, 26 de octubre de 1923, mayoría de 8 votos.

DERECHOS POLITICOS. Los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal, porque el artículo 14 de la Constitución, al proteger los derechos, clara y expresamente se refiere a aquellos que son susceptibles de controversia ante los tribunales, es decir, a los derechos privados de la persona o de la propiedad, que caen dentro de la

jurisdicción del poder judicial, y como los derechos políticos no son justificables ante los tribunales, y no puede haber contienda judicial sobre ellos, es inconcuso que no han quedado protegidos por el citado precepto constitucional; tanto más, cuanto que, conforme al artículo 103 de la misma Constitución, el amparo sirve para garantizar el goce de los derechos naturales o civiles del hombre. No es obstáculo para sostener la teoría que precede, la pérdida de los emolumentos, por parte de aquel a quien se priva del ejercicio de un derecho político, pues siendo dichos emolumentos, consecuencia legítima de la función política, y no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos”.

T. XXIV. P. 598, Amparo Administrativo en revisión, Viena Manuel, 9 de noviembre de 1928, mayoría de 5 votos.

“DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS, AUNQUE SE PRIVE DE EMOLUMENTOS AL QUEJOSO. La jurisprudencia sostenida por esta Suprema Corte, se ha orientado en el sentido de que la violación de derechos políticos, no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales, y no es posible confundir estas, con los citados derechos, porque aquéllas

están consignadas en los primeros 29 artículos de la Constitución Federal de la República y en ninguno de ellos se garantiza el derecho a desempeñar cargos públicos de elección popular. Además, dichas garantías individuales, son las taxativas impuestas al Poder Público, en relación con todos los habitantes de la República, Abstracción hecha de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica, etcétera, y en cambio, los derechos políticos los concedió el Constituyente, exclusivamente a los ciudadanos mexicanos. Por tanto, la afectación de estos últimos, consistentes en el desempeño del cargo de municipales, no puede ser materia del juicio constitucional, ya que como se dijo, éste se instituyó para garantizar el respeto a aquellas garantías, sin que sea obstáculo para sostener este criterio, la pérdida de los emolumentos por la parte de aquel a quien se priva del ejercicio de un derecho político, pues siendo esos emolumentos consecuencia legítima de la función pública, y no procediendo el amparo en cuanto al derecho de que emanan, lógica y jurídicamente, tampoco puede proceder en cuanto a sus efectos".

T. LXIX, P. 4731, Amparo Administrativo en revisión 8317/40, Antuna Benito Jr. y coagraviados, 25 de septiembre de 1941, unanimidad de 5 votos.

“DERECHOS POLITICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.

Tomo III Villa García, vecinos de, págs. 1312.

Tomo IV Heredia Marcelino, Guerra Alvarado José y coags. pág.

862.

Tomo VI Orihuela Manuel y coags, pág. 463.

Tomo VII Ayuntamiento de Acayucan, pág. 941.

Apéndice al tomo LXXVI, tesis 312, pág. 516.

“DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A. De conformidad con el artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, el juicio de amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no a las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquier infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual”

“DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los

veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos".

Vol. 71, primera parte, P. 23, Amparo en revisión 5588/73, Wilbert Chi Góngora y otros, 19 de noviembre de 1974, unanimidad de 16 votos.

DERECHOS POLITICOS. SU VIOLACION NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO. Las garantías son de carácter permanente, de ejercicio incondicional y corresponden a todos los habitantes del país, como previene el artículo 1º, de la Constitución Política, en tanto que los derechos políticos se generan de modo ocasional, con la periodicidad electoral, condicionados a los requisitos del artículo 34. El juicio de amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales, y reitera la condición especial de los derechos políticos, el otorgamiento por el artículo 97 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la facultad de intervenir en la violación del voto público ante la solicitud respectiva. Así como la reforma del artículo 60 constitucional publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977, al establecer el recurso de reclamación

ante el propio Alto Tribunal contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados”.

Vols. 109-114, sexta parte, p. 63, cuarto circuito, Amparo en revisión 169/77, Alfredo Corella Gil, 17 de marzo de 1978, unanimidad de votos.

DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS DE AUTORIDAD QUE AFECTAN LOS. Por disposición legal, el juicio de amparo es improcedente respecto de los derechos políticos, ya que el artículo 103, fracción I, de la Constitución, establece claramente la procedencia del juicio de garantías contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y, por otra parte, el artículo 73, fracción VIII, de la Ley de Amparo, determina la improcedencia del juicio de garantías contra actos como el que se reclama en la especie; cabe señalar además que si la Constitución hubiera querido que quedaran involucrados los derechos políticos entre actos por los que procediera el amparo, así lo hubiera determinado expresamente y, no como pudiera pretenderse, en el sentido de que por no estar excluidos, deben de considerarse incluidos, dado que ninguna razón lógica hay para estimarlo de esta forma, pues es sabido que para que pueda hacerse uso de una vía legal, el caso que pretenda

someterse a su resolución debe estar expresamente previsto para ser resuelto por esta vía".

Vols. 175-180, sexta parte, p. 79, Décimo tercer circuito, Improcedencia 13/83, Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros, 13 de octubre de 1983, unanimidad de votos.

d) Artículo 60 Constitucional, ¿Improcedencia Constitucional del Juicio de Amparo en Materia Electoral?

Hasta ahora hemos confirmado que la improcedencia del juicio de garantías en materia electoral es de categoría legal (artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo), así como jurisprudencial (inciso anterior). Nos resta por determinar si sucede lo mismo a nivel Constitucional.

Cuando existía la autocalificación de las elecciones en nuestro sistema electoral, el artículo 60 de la ley suprema determinaba en su último párrafo lo siguiente:

"ART. 60.- ...

"Corresponde al Gobierno Federal la preparación... además establecerá los medios impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que

de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.”

Esta disposición establecía que las resoluciones de los organismos electorales eran “definitivas e inatacables”, por lo que no procedía el juicio de garantías en su contra, y por consiguiente, se podía hablar de una improcedencia Constitucional del mismo en este particular.

Sin embargo, el artículo aludido ha sido reformado de tal forma que deja lugar a dudas sobre la existencia de una improcedencia del juicio de amparo en la materia que nos ocupa.

El actual artículo 60 de la ley suprema establece que las declaraciones de validez del organismo público previsto en el artículo 41 del mismo ordenamiento (o sea el IFE) pueden impugnarse ante las salas del TFE y textualmente, en su último párrafo dice lo siguiente:

ARTÍCULO 60. ...

“Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados, por

los que se pueda modificar el resultado de la elección. los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.”

Evidentemente que tal disposición establece una improcedencia constitucional del amparo, pero esta se refiere únicamente a los fallos de la Sala de segunda instancia; por lo tanto podríamos afirmar que tal improcedencia se da en materia electoral sólo en el supuesto del juicio de amparo directo, que se promueve contra resoluciones definitivas, o sea, del amparo casacional. Pero ¿qué sucede en los casos que proceda (si es que procede, como veremos en el siguiente capítulo) el juicio de amparo indirecto?

Evidentemente que el artículo 60 de la ley fundamental no establece una improcedencia del juicio de garantías en toda la materia electoral; quedan dos puertas abiertas: el amparo indirecto contra actos de autoridades electorales, y la del amparo contra leyes electorales; (el que se promueve también en amparo indirecto, pero contra autoridades legislativas así como contra autoridades administrativas y/o electorales en el caso de leyes heteroaplicativas).

Capítulo Cuarto

La Procedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral

"No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes."

Pallares.

I.- La Procedencia del Juicio de Amparo en General.

a) Análisis del Artículo 103 Constitucional y/o 1º de la Ley de Amparo.

Al ser el juicio de amparo una institución de carácter constitucional, toda vez que es la Constitución la que le ha dado origen, se encuentra sujeto a las normas y requisitos que ella misma establece para su funcionamiento. A estas normas o requisitos les llamaremos *procedencia constitucional*. Esto supone que existe otra categoría que podríamos llamar *procedencia legal*. Esto es totalmente cierto, y lo referente a ese rubro de procedencia establecida en la ley secundaria lo veremos más adelante.

La procedencia constitucional del juicio de garantías está establecido en el artículo 103 de la Constitución General, el cual se encuentra reproducido fielmente en

el artículo 1 de la Ley de Amparo. Por eso el título de este inciso hace referencia a ambos ordenamientos. La disposición del artículo 1 de la Ley de Amparo sin embargo, no es en sí la que caracteriza a la procedencia legal que arriba mencionamos, ya que esta se encuentra en realidad en las disposiciones que regulan a los dos tipos de juicio de amparo (directo e indirecto) como ya lo veremos.

El artículo constitucional de referencia establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y
- III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

De entrada salta a la vista, sin lugar a dudas, que el juicio de amparo procede contra leyes o actos de autoridad (en cuanto al afectado por ahora no hacemos referencia), por lo tanto, resulta lógicamente necesario ubicar correctamente lo que debe entenderse por autoridad. Para este fin, y a efecto de no caer en alguna equivocación, citamos las palabras del maestro Burgoa:

“En el terreno de estricto Derecho Público, por ‘autoridad’ se entiende jurídicamente a aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que

desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre”⁸⁵

Sin embargo, el mismo Burgoa explica que no todos los órganos del Estado son autoridades, por lo que él mismo los diferencia de la siguiente manera:

“En efecto (y esto es de explorada doctrina), se dice que las autoridades están investidas con facultades de *decisión* y *ejecución*, es decir, *que se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción de una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien, por ambas conjunta o separadamente*”⁸⁶

Del artículo 103 Constitucional y/o 1° de la Ley de Amparo, se entiende que, de manera general, el amparo sólo procede en esos tres casos que se señalan de manera limitativa. Esto viene a corroborar lo que afirmamos en el primer capítulo respecto a que el juicio de amparo no es un medio de control de la constitución, ya que sólo se activa en virtud de violaciones a las garantías individuales que se contienen

⁸⁵ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. pág. 187.

⁸⁶ Idem. pág. 188.

en los primeros veintinueve artículos de la ley fundamental, y en los casos que establece el artículo que ahora analizamos.

No obstante lo anterior, como lo explica el maestro Burgoa, el amparo aparentemente limitado a los casos señalados, en realidad tiene una extensión mayor en virtud del contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución General, lo que sin embargo, no provoca un control total de la Constitución sino un control legalidad, como ya lo habíamos expuesto.

De todo lo anterior concluimos que, la procedencia general del juicio de garantías se encuentra regulada en el artículo 103 de la ley fundamental. Esta procedencia general se limita a los tres casos que dicha disposición establece, en la que destacan dos elementos a saber: a) el juicio de amparo procede contra actos o leyes de autoridad, conceptualizada esta en los términos que arriba señalamos; y b) Dichos actos o leyes de autoridad deben ser violatorios de las garantías individuales.

Asimismo, vemos que los tres casos de procedencia son limitativos, a pesar de la extensión que se da en virtud de los artículos constitucionales 14 y 16, que en realidad provocan una extensión, pero en la protección de todos los derechos subjetivos, privados o públicos.

b) Principios Fundamentales del Juicio de Amparo.

El juicio de amparo cuenta con algunos lineamientos, requisitos o principios, que encuentran su fundamento tanto en la Constitución General como en la misma Ley

de Amparo. Dichos principios sustentan el juicio constitucional y son prácticamente los requisitos de procedencia del mismo.

Veamos, a *grosso modo* cada uno de los seis principios que regulan el juicio de amparo:

1.- Principio de *Instancia de parte agraviada*. Jamás podrá la autoridad competente para conocer de un amparo, proceder de oficio para restituir al agraviado su o sus garantías violadas por la autoridad. El juicio de garantías sólo puede ser promovido por la persona, física o moral, que se ha visto afectada por el acto de autoridad violatorio de sus garantías individuales.

2.- Principio de *Existencia de un agravio personal y directo*. Este principio consiste en que sólo procederá el juicio de amparo si la violación de garantías se traduce en un daño o perjuicio actual e inminente en la esfera jurídica del agraviado. Es decir, no procede si ese daño o perjuicio es incierto o futuro. Sobre las características de este principio deben hacerse algunos comentarios: Primero. El concepto de daño o perjuicio para efectos del amparo, no es el de menoscabo o deterioro en el patrimonio, sino que se entiende tal daño o perjuicio como una ofensa a los derechos del quejoso. Segundo. Como ya habíamos apuntado líneas arriba, tal agravio personal y directo debe ser precisamente a sus derechos subjetivos (arriba los

comparábamos con el interés jurídico), a su esfera jurídica, y no a intereses de otro tipo.

Su origen lo podemos encontrar en la fracción I del artículo 107 Constitucional, sin embargo no citamos en cada caso los fundamentos u orígenes de cada principio ya que estos se encuentran dispersos tanto en las disposiciones relativas de la Constitución como de la propia Ley de Amparo.

3.- Principio de *Prosecución Judicial*.- El juicio de amparo está sujeto a un procedimiento y a formas de orden jurídico. En tal procedimiento deben seguirse todas las formalidades establecidas, tanto en la Constitución como en la ley de la materia, como lo establece el artículo 107 Constitucional en su primer párrafo.

4.- Principio de *Definitividad*.- Este es uno de los más trascendentes principios, a juicio personal, pues requiere al abogado litigante un dominio pleno, tanto del procedimiento de amparo, como del procedimiento del que emane el acto reclamado.

El principio de definitividad consiste en agotar todos los recursos legales o medios de defensa ordinarios que la ley secundaria establezca. Sin embargo, existen ciertas excepciones a este principio, las cuales exponemos en seguida.

Excepciones:

a) Cuando el acto reclamado sea alguno de los actos mencionados en el artículo 17 de la Ley de Amparo no será necesario agotar recurso alguno.

b) *En materia penal*, respecto al auto de formal prisión; tampoco opera este principio cuando se violen garantías consagradas en los artículos 16, 19 y 20 Constitucionales, ejemplo: órdenes de aprehensión, resoluciones que nieguen la libertad bajo fianza, exceptuando las sentencias penales ya que sí opera este principio en ellas.

c) *En materia civil y laboral*, cuando el quejoso no ha sido emplazado legalmente en un determinado procedimiento.

d) *En materia administrativa*, cuando no se citen los fundamentos legales o reglamentarios en que se base el acto reclamado, es decir, cuando no se funde ni motive dicho acto reclamado. También cuando al interponer el recurso la ley que lo rija exige mayores requisitos que los previstos en la Ley de Amparo para otorgar la suspensión, o no suspende los efectos del acto impugnado.

e) *En amparo contra leyes.* (Artículo 73 Fracción XII de la Ley de Amparo)

f) *Tratándose de terceros extraños a un juicio o procedimiento.*

5.- **Principio de Relatividad de las Sentencias.** Este principio, también conocido como "fórmula Otero", (según vimos en el primer capítulo correspondiente a los antecedentes del juicio de amparo), se refiere a los efectos de las sentencias que se dicten en el juicio de garantías. En efecto, el artículo 76 de la Ley de Amparo

establece que "Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare."

Este principio en particular, ha sido objeto de una creciente polémica, tanto en doctrina como en la cátedra universitaria. Existen razones históricas de peso que lo sostienen (ver capítulo primero, I incisos *b* y *c*), pero también argumentos jurídicos sólidos en favor de su modificación,(ver por ejemplo, Juventino C. Castro. *Hacia el Amparo Evolucionado*). Nuestra postura al respecto es en favor de hacerle a este principio ciertas modificaciones en lo tocante al amparo contra leyes, a efecto de que una ley que en un juicio de amparo haya sido declarada inconstitucional pueda tener efectos *erga omnes*, y no sólo para quien la impugnó via amparo.

Cabe señalar que por las vías de controversia constitucional y de acción de inconstitucionalidad, establecidas en el artículo 105 de la Constitución, es posible atacar leyes inconstitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que las resoluciones respectivas tengan efectos *erga omnes*; sin embargo, por disposición expresa de dicho artículo, es excluida la materia electoral de dicho procedimiento. Además, tal procedimiento no puede ser promovido por los particulares, sino por cierto porcentaje de los integrantes de los órganos legislativos, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal o el Procurador General de la República.

6.- **Principio de Estricto Derecho.** Este principio establece que la autoridad que conozca del amparo, al analizar la demanda, deberá ceñirse en forma estricta a los conceptos de violación y demás razonamientos que en ella se contengan, los que no podrá ampliar oficiosamente, así como tampoco podrá hacer declaraciones de inconstitucionalidad sobre otros hechos que en la misma demanda no estén contemplados.

El principio de *estricto derecho* tiene algunas excepciones, las cuales en ocasiones son consideradas como otro principio adicional del juicio de garantías llamándolo principio de *suplencia de queja deficiente*. Nosotros preferimos tratar estos casos como excepciones al principio de estricto derecho y no como un principio fundamental en sí del juicio de amparo, por lo que en seguida exponemos esta excepciones.

Excepciones: El artículo 76 bis de la Ley de Amparo establece que "Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que la ley establece." señalando en seguida esos casos que aquí apuntamos.

a) *En cualquier materia*, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

b) *En materia penal.* Opera aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.

c) *En materia agraria.* Está señalada en el artículo 227 de la Ley de Amparo en favor de quienes están contemplados en el artículo 212 del mismo ordenamiento.

d) *En materia laboral.* Sólo en favor del trabajador.

e) *En favor de los menores de edad o incapaces.*

f) *En otras materias.* Cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa.

c) **Procedencia del Juicio de Amparo Indirecto.**

La procedencia del amparo indirecto, también llamado bi-instancial, que por supuesto se sigue ante los Juzgados de Distrito, se encuentra normada constitucionalmente en la fracción III incisos b) y c) y en la fracción IV, del artículo 107 de la Constitución general. Asimismo, está regulada, de manera más específica en el artículo 114 de la ley de amparo.

Veamos primero lo relativo a las disposiciones constitucionales sobre este tema. La fracción III del artículo 107 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a)...

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;"

Por su parte, la fracción IV establece lo siguiente:

"IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;"

De entrada, podemos señalar el principio básico de procedencia del amparo indirecto, el cual es que procede contra actos de autoridad que no sean sentencias definitivas o laudos laborales definitivos.

La regla general de procedencia del amparo indirecto se encuentra en estos supuestos, de los cuales podemos sintetizar que el juicio de garantías bi-instancial procede en estos casos:

1.- Contra actos formalmente judiciales (entendiéndose por tales los que provengan de autoridad judicial) o materialmente judiciales (entendiéndose por tales los que se realicen en ocasión de algún procedimiento jurisdiccional).

2.- Ahora bien, los actos señalados en el punto anterior deben ser distintos de los laudos, resoluciones o sentencias definitivas a que se refiere el inciso n) de la fracción III del artículo 107 de la ley fundamental, ya que estos son competencia, como veremos, del amparo directo.

3.- Dichos actos además, deben de cubrir otras características, las cuales son las siguientes: **actos en juicio de imposible reparación; actos realizados fuera de juicio o después de concluido; y actos en juicio o fuera de él, que afecten a terceros extraños.**

Ahora analicemos la fracción IV del citado precepto, la cual establece la procedencia del amparo indirecto en materia administrativa:

Si el acto reclamado proviene de autoridades administrativas deben agotarse los recursos, juicio o medios de defensa legales que procedan, con la salvedad de que no será necesario agotarlos "cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión". Esta

salvedad ya la habíamos comentado al exponer la excepciones al principio de *definitividad* del juicio de garantías.

Pasemos ahora al estudio del artículo 114 de la Ley de Amparo, para lo cual lo transcribimos haciendo comentarios sobre la marcha.

“ARTICULO 114. El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

I. Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;”

Sintetizando esta fracción podemos decir que se refiere tanto a leyes autoaplicativas como heteroaplicativas, asimismo, se consideran como leyes los tratados internacionales, decretos y acuerdos de observancia general y reglamentos federales y locales en virtud de contener normas jurídicas abstractas, impersonales y generales.

El fundamento de esta fracción puede encontrarse en la fracción VII del artículo 107 constitucional.

"II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;"

De esta fracción se desprende que las autoridades a que se refiere son administrativas o legislativas; asimismo, se desprende que en esos casos el amparo procede:

a) Cuando se reclamen actos aislados o no procedimentales provenientes de autoridades distintas de las judiciales, o de los tribunales del trabajo, es decir, autoridades administrativas o legislativas.

b) Cuando se ataque en vía de amparo actos dentro de un procedimiento que jurisdiccionalmente se siga ante autoridades administrativas. En este caso, tales violaciones deben impugnarse en el amparo contra la resolución definitiva de ese procedimiento; lo anterior tiene dos excepciones: cuando tales actos afecten a personas extrañas al procedimiento y cuando los actos violatorios sean de imposible

reparación, ya que se aplica por analogía la fracción IV del artículo 114 de la ley que nos ocupa. En estos dos casos no es necesario esperar a que se dicte la resolución definitiva para impugnar dichos actos. Ahora bien, no está demás subrayar el hecho las **autoridades a que se refiere esta disposición son distintas de tribunales administrativos** como el Tribunal Fiscal de la Federación o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ya que en este supuesto procedería el amparo directo.

c) Por último, cuando se impugne la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma.

“III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.

Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.

Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desapruében;”

El amparo procede contra actos de las autoridades que esta fracción señala cuando sean estos fuera de juicio o después de concluido. Podemos dar un ejemplo de cada uno de estos actos: en cuanto a actos fuera de juicio se nos ocurre los actos preparatorios a un juicio ejecutivo, o la misma jurisdicción voluntaria, y en cuanto a actos después de concluido el juicio pensamos en la ejecución de la sentencia.

"IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o sobre las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;"

Aquí sólo cabe destacar que la irreparabilidad lógicamente debe de ser de tipo físico, caso que en la práctica son extremadamente raros. Un ejemplo podría ser el que expone el maestro Burgoa: "En el caso de que, en forma abiertamente anticonstitucional, se ordenara la privación de la vida de un sujeto o la destrucción de un objeto en especie no fungible por un proveído que se dictase dentro de un procedimiento judicial, lo que ocurriría insólitamente y en una hipótesis de notoria arbitrariedad"⁸⁷

"V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él, cuando la ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;"

⁸⁷ Idem. pág. 637.

Es importante dejar claro el concepto de "tercero extraño al juicio", para lo cual citamos nuevamente a Burgoa: "Es aquella persona moral o física distinta de los sujetos de la controversia que en él se ventila. Por tanto, la idea de 'tercero extraño' es opuesta a la de la 'parte' procesal"⁸⁸ También ha sido definido por la Suprema Corte como "el sujeto que no hubiere sido legalmente emplazado para contestar la demanda y que, por tal motivo, no se haya apersonado por modo absoluto en él". Por lo tanto, según esta disposición, el tercero extraño debe agotar los recursos ordinarios o medios de defensa, excepto el juicio de tercería. Sin embargo, la Suprema Corte ha establecido que los terceros extraños a un juicio, cuyos intereses jurídicos o derechos se afecten por un acto que se realice en él, no están obligados a promover ningún recurso o medio de defensa. Y en cuanto a la tercería, como dijimos, tampoco está obligado a promoverla. Al respecto también la Suprema Corte de Justicia ha eximido de esta obligación cuando dice "tratándose de terceros extraños al juicio, pueden ocurrir al de garantías cuando se trate de privarles de su posesión, sin haber sido oído ni vencidos, sin que previamente deban hacer uso de la tercería."

"VI. Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1º de esta ley."

Esta fracción reglamenta las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, la que se ha llamado "procedencia por invasión de soberanías". Aquí es importante

⁸⁸ Idem. pág. 642.

aclarar que “el quejoso no es el Estado o la federación cuyas órbitas de competencia se vean vulneradas recíprocamente, *sino el individuo, la persona moral o física a quien se le infiere un agravio por medio de esa vulneración de competencias*, adoptando la acción constitucional respectiva la forma procesal de amparo indirecto o bi-instancial ante un Juez de Distrito.”⁸⁹ Cuando el acto de invasión lo impugna la Federación o el Estado, no se hace vía amparo, sino una acción especial prevista en la fracción II del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

d) Procedencia del Juicio de Amparo Directo.

La procedencia del amparo directo (regulada en el artículo 158 de la Ley de Amparo) es menos complicada que la del amparo indirecto. En términos generales podemos decir que se atacan vía amparo directo las resoluciones, laudos o sentencias definitivas que pongan fin a un juicio, ya sea de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

Las violaciones que pueden impugnarse vía amparo directo pueden ser de dos tipos: violaciones cometidas durante el procedimiento o, violaciones cometidas en la misma sentencia o resolución, (conocidas como violaciones *in procedendo* e *in judicando*, respectivamente).

Las violaciones *in procedendo*, para ser impugnables en amparo directo deben de cubrir los siguientes requisitos:

⁸⁹ Idem. págs. 645 y 646.

a) Que estas violaciones afecten las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. Los presupuestos de tal categoría se establecen en los artículos 159 y 160 del ordenamiento legal en cita.

b) Que éstas no sean de imposible reparación. (Ya que de serlo así sería procedente el amparo indirecto, según el inciso b) del la fracción III del artículo 107 constitucional y la fracción VII del mismo artículo, así como el artículo 114 fracción IV de la Ley de Amparo).

c) Que éstas hallan sido atacadas en su momento mediante el recurso o medio de impugnación correspondiente. Este requisito, mejor conocido como *preparar la acción de amparo directo*, sólo se aplica tratándose de sentencias de tipo civil y siempre y cuando tales sentencias no se pronuncien en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y la estabilidad de la familia.

d) Sólo podrán impugnarse constitucionalmente hasta que sea dictado el laudo, resolución o sentencia definitiva precisamente en amparo directo.

Tratándose de violaciones *in judicando*, las mismas son impugnables cuando:

a) Contra dichas sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, (principio de definitividad).

b) Las sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los

principios generales del derecho a falta de ley aplicable, (aquí encontramos el llamado control legalidad del juicio de amparo).

II.- La Procedencia del Juicio de Amparo en Materia Electoral.

a) El Particular como Agraviado por Actos de Organismos y Autoridades en Materia Electoral.

Teniendo ya presentes todos los principios, requisitos y supuestos de procedencia, tanto del amparo directo como del indirecto, podemos ahora especular e imaginar cómo podría proceder el juicio constitucional en materia electoral.

Si consideramos todos los ámbitos de acción de las autoridades y organismos electorales (facultades, funciones, e incluso acciones de hecho), podemos prever todas las posibles violaciones a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad que pueden cometerse en perjuicio de los derechos políticos. Si estos, además, fueran considerados como derechos humanos, y por lo tanto como garantías individuales, sería posible también atacar sus potenciales violaciones sin necesidad de esperar a que sean menoscabadas en forma indirecta a través de las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Consideremos ahora, de manera enunciativa y no limitativa, la gama de posibilidades en que un individuo puede verse afectado en sus derechos políticos en forma indirecta, es decir, cuando se vulneran las garantías de seguridad jurídica y de

legalidad. Para este efecto veamos primero lo que corresponde a la autoridad administrativa, o sea el IFE, como probable autoridad responsable, en los términos de la Ley de Amparo.

Primero que nada, recordemos que el IFE, a diferencia de los organismos que lo precedieron, es una institución de carácter permanente y que por lo tanto está en ininterrumpido funcionamiento aun sin acercarse un proceso electoral, lo que hace posible que realice actos o emita resoluciones que puedan vulnerar los derechos políticos en todo momento. Asimismo, es importante destacar que, según una propia publicación del IFE que trata sobre las últimas reformas hechas a la institución, "se establecieron recursos y mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de los organismos electorales",⁹⁰ los cuales se hacen valer ante dicho organismo. Así también, en la citada publicación se explican cinco principios rectores del IFE, de los cuales el primero es llamado de "Legalidad", el cual "Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan."⁹¹ ¿Qué sucede cuando no se respeta este principio? ¿Acaso no es el poder judicial y, específicamente mediante el juicio de amparo, el que debe ventilar en última instancia estas cuestiones de ejercicio

⁹⁰ El Instituto Federal Electoral. Op. Cit. pág.2. (Lo subrayado es nuestro).

⁹¹ Op. Cit. pág.4.

de funciones y atribuciones estrictamente apegadas a la Constitución y a la ley secundaria?

El particular puede verse agraviado en sus derechos políticos por el IFE en numerosos casos como lo son los siguientes:

1.- Cuando la Dirección del Registro Federal de Electores omita su nombre al formar, revisar y actualizar el Padrón Electoral.

2.- Cuando no expida, el citado órgano, sin fundamento legal, la Credencial para Votar con Fotografía.

3.- Cuando, el órgano citado, omita su nombre y no rectifique tal omisión, en las Listas Nominales de Electores que proporciona a los órganos competentes del IFE y a los partidos políticos nacionales.

4.- En los casos anteriores, pueden también resultar como autoridades responsables los órganos de vigilancia del propio instituto que específicamente tiene atribuciones en el ámbito del Padrón Electoral.

Cuando se incurren en estas violaciones, el ciudadano tiene la facultad de impugnar el acto o resolución violatorio de sus derechos políticos mediante el recurso administrativo denominado *aclaración*, el cual interpondrá ante las Juntas Ejecutivas o los Consejos del IFE que tengan categoría de órgano jerárquicamente superior a aquel que realizó el acto o dictó la resolución recurrida. Cabe recordar que este medio de impugnación se hace valer durante el período previo a la elección.

De lo anterior se desprenden otras posibles violaciones, como por ejemplo las siguientes:

1.- Cuando se niegue ilegítimamente la autoridad administrativa, en este caso los órganos del IFE ya señalados, a conocer de dicho recurso.

2.- Cuando el procedimiento para la ventilación del recurso no se apege a la ley o a la Constitución en perjuicio del ciudadano.

De todas estas posibilidades de violación a los derechos políticos que puede cometer el IFE en perjuicio del ciudadano podemos especular sobre la procedencia del juicio de garantías.

Sabemos que los recursos administrativos por lo general tienen una naturaleza optativa para el quejoso, pudiendo defender sus derechos directamente ante las autoridades judiciales correspondientes. Suponiendo que en materia electoral los recursos administrativos que se ventilan ante el IFE fueran obligatorios para el quejoso antes de impugnar el acto o la resolución que le afecten mediante el juicio de amparo, es decir que se aplicara el principio de definitividad del amparo en esta área, el ciudadano tendría que agotar esta instancia administrativa y después la jurisdiccional (ante el TFE) para poder reclamar en el amparo las violaciones constitucionales en su perjuicio. Sin embargo, el artículo 41 Constitucional dispone en su 13º párrafo que "En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos supresivos del acto o resolución impugnado.", de lo que podemos inferir que

no operaría la suspensión del acto o resolución que se impugnan. La imposibilidad de suspender el acto reclamado, como ya lo vimos, es una de las causas de excepción del principio de definitividad en el amparo, por lo que podemos considerar que no se tendrían que agotar los recursos que procedan ante el IFE para acudir, vía amparo, al poder judicial solicitando el amparo y protección de la justicia de la unión por tales actos o resoluciones violatorios de los derechos políticos del ciudadano. Sin embargo, habría que considerar si los recursos que proceden ante el TFE si otorgan esa suspensión, ya que siendo así se tendrían que agotar tales recursos antes de acudir al amparo.

Si se tuvieran que agotar los recursos, (administrativos --ante el IFE-- y jurisdiccionales --ante el TFE--) o si ya se estuviera tramitando uno de ellos, estaríamos hablando de la posibilidad de la procedencia del amparo directo, ya que se interpondría este contra la resolución definitiva que recayera a tal recurso, ya sea que las violaciones fueran cometidas durante el procedimiento y no fueran de imposible reparación, o que se cometieran en la misma resolución.

Ahora bien, ¿que sucedería si las violaciones cometidas por el IFE en la substanciación del recurso de aclaración fueran de imposible reparación?, por ejemplo que se le halla negado al ciudadano la expedición de su credencial para votar con fotografía y la autoridad administrativa tarde más tiempo del previsto por la ley para dictar una resolución y el día de las elecciones estuviera en puerta... Evidentemente que procedería el amparo indirecto. La autoridad judicial en este caso tendría que

examinar el fondo del asunto y determinar si la resolución recurrida esta conforme a la ley de la materia y a la Constitución. Lo mismo sucedería si los actos violatorios fueran cometidos fuera del procedimiento o después de concluido el mismo.

Con lo anterior queremos decir que se podrían aplicar las reglas generales de procedencia del amparo, así como las de cada una de sus dos formas, el directo y el indirecto. El primero procedería si subsisten las violaciones, o se dan otras, una vez dictada la resolución definitiva en los recursos que correspondan, el segundo en el supuesto de violaciones durante el procedimiento de imposible reparación, o fuera del o después de concluido el procedimiento. Procedimiento administrativo, subrayamos, ya que hasta ahora sólo hemos visto lo relativo al IFE.

Por lo que corresponde al TFE podemos decir lo siguiente:

El TFE puede, con su actuación, violar indirectamente los derechos políticos del ciudadano cuando transgreda las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, ya sea durante el juicio o fuera de él o después de concluido el mismo.

El ciudadano puede interponer el recurso de *apelación* en los siguientes casos:

a) En contra de las resoluciones de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hayan agotado la instancia administrativa que establece la propia ley en los siguientes casos:

Cuando se declare improcedente su solicitud de expedición de credencial para votar con fotografía;

Cuando se declare improcedente la solicitud de rectificación de sus datos en las listas nominales de electores;

Ante la falta de respuesta en tiempo de la oficina del Registro Federal de Electores.

Aquí reiteramos que las posibles violaciones a derechos políticos o a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad pueden ser de las llamadas *in procedendo* o *in judicando*, por lo que el amparo procedería según esa característica de las violaciones, ya sea como amparo directo o indirecto, aplicándose sus principios de procedencia correspondientes, y en los términos que ya expusimos para lo relativo al IFE.

b) Los Partidos Políticos Como Agraviados por Actos de Organismos y Autoridades en Materia Electoral.

Podemos decir que la regulación constitucional de los partidos políticos es muy reciente. Actualmente nuestra Constitución hace una extensa mención de sus principios, objetivos, normas de financiamiento, etc., en comparación de las disposiciones que antes en ella se contenían sobre el particular.

El artículo 41 de nuestra ley fundamental establece que "Los partidos políticos son entidades de interés público" y que tienen como fin "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del

poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". Asimismo, menciona que tienen derecho "al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.", así como a "participar en las elecciones estatales y municipales."

De manera genérica podemos encuadrar a los partidos políticos como un tipo de asociación de personas físicas. Sus peculiaridades son, por ejemplo, la de que esas personas que las integran deben ser ciudadanos, que sus objetivos son obtener el poder y hacer posible el acceso al poder público, etc. Pero en principio los entendemos como una forma de organización, e incluso más allá: como una persona moral o jurídica, ya que tienen personalidad jurídica propia y constituyen una entidad distinta a la de sus integrantes, y como personas morales que son, los partidos políticos tienen también ciertos derechos, como los que ya transcribimos del artículo 41 Constitucional.

Estando de acuerdo en lo anterior podemos tratar de imaginarnos a los partidos políticos como agraviados por actos de organismos y autoridades en materia electoral. Al igual que los ciudadanos, como particulares, estos pueden verse afectados, y tal vez con mayor frecuencia, por actos y resoluciones de naturaleza electoral.

Los partidos políticos, sin ser en sí ciudadanos, cuentan con derechos subjetivos, entre los que podemos encontrar los de tipo político; estos, al igual que los

otros, pueden verse menoscabados de distintas formas, por lo cual existen también recursos o medios de impugnación que pueden hacer valer ante el IFE y ante el TFE.

Por lo que respecta al IFE, los partidos políticos pueden interponer el recurso de *revisión* contra las resoluciones de los Consejos, Juntas y demás órganos distritales o locales del IFE, y al igual que el recurso de *aclaración* para los ciudadanos, la revisión se hace valer ante las Juntas Ejecutivas o los Consejos del Instituto que tengan la categoría de órgano jerárquicamente superior a aquel que realizó el acto o dictó la resolución recurridos.

Las posibles violaciones que puede cometer el IFE contra los partidos políticos pueden ser, de manera ejemplificativa, las siguientes:

Por lo que respecta al Consejo General cuando

- 1.- Niegue o revoque el registro a un partido político.
- 2.- Se niegue a registrar las candidaturas a Presidente de la República.
- 3.- Por no registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional.
- 4.- Por anomalías al determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de la República, así como en los valores que se tomen en cuenta para fijar el tope máximo en la elección para diputados de mayoría relativa y de senadores.

5.- Al efectuar el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional a fin de hacer la declaración de validez y otorgar las constancias correspondientes.

Por lo que respecta a los Consejos Locales,

1.- Al realizar las declaraciones de validez de las elecciones de senadores, así como al expedir las constancias correspondientes de mayoría y de asignación a la primera minoría.

2.- Al determinar los topes de campaña correspondientes a las elecciones de senadores.

Los Consejos Distritales pueden cometer violaciones en los siguientes casos:

1.- Al realizar la declaración de validez de las elecciones a diputados de mayoría relativa, así como al expedir las constancias de mayoría y validez correspondientes.

2.- Al determinar los topes de campaña correspondientes a las elecciones de diputados de mayoría.

Ahora, veamos cuáles son los medios de impugnación con que cuentan los partidos políticos para hacerlos valer ante el TFE. Los partidos políticos pueden

interponer los recursos de *apelación*, de *inconformidad* y de *reconsideración* ante el TFE.

La *apelación* puede interponerse en contra de:

- 1.- Las resoluciones recaídas al recurso de revisión.
- 2.- Los actos y resoluciones emitidos por los órganos centrales del IFE.
- 3.- El informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- 4.- El dictamen que elabore la comisión de consejeros sobre los informes anuales y de campañas que presenten los partidos políticos, respecto del origen y monto de sus ingresos, así como de su empleo.
- 5.- Las organizaciones o agrupaciones políticas pueden interponer el recurso de *apelación* cuando se les niegue el registro como partido político.

Por lo que toca al recurso de *inconformidad*, este puede ser interpuesto para impugnar:

- 1.- La nulidad de una elección de diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de mayoría relativa o para impugnar la asignación de senador de primera minoría.
- 2.- La nulidad de la votación recibida en una o varias casillas para la elección de presidente, diputados, senadores o representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

3.- Por error aritmético, los cómputos distritales de la elección de presidente, de diputados de mayoría relativa y de representantes a la Asamblea del Distrito federal, los cómputos locales de senadores o los cómputos de circunscripción plurinominal de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Por último, veamos el recurso de *reconsideración*, el cual procede en contra de:

1.- Las resoluciones de fondo de las Salas del TFE dictadas dentro de los recursos de inconformidad.

2.- La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del IFE.

3.- La asignación de miembros a la Asamblea de representantes del Distrito federal, por el principio de representación proporcional, que realice el Consejo Local en el Distrito Federal.

Sólo nos queda reiterar que, durante la tramitación de los recursos que los partidos políticos pueden interponer ante el TFE, pueden cometerse múltiples violaciones, como ya dijimos, tanto *in procedendo* como *in judicando*, aplicándose, según corresponda, el amparo directo o indirecto para atacar las violaciones a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, o bien, a los derechos políticos si estuvieran considerados como garantías del gobernado.

c) El Control Legalidad del Juicio de Amparo en Materia Electoral.

Cuando hablamos del control legalidad del juicio de garantías, como sabemos, nos referimos a la protección que el amparo brinda a las garantías llamadas precisamente de seguridad jurídica y de legalidad.

Como ya lo mencionamos, aun no reconociendo a los derechos políticos como verdaderos derechos humanos, aquellos se encuentran protegidos, al igual que todos los derechos subjetivos públicos y privados, mediante las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, por lo que debería operar en materia electoral el amparo por violaciones a tales garantías; sin embargo, ya hemos visto que en materia electoral existen improcedencias de tipo jurisprudencial, legal y constitucional para ejercer el amparo, y que particularmente esta última se refiere precisamente a casos de competencia del amparo directo, o sea al control de legalidad.

A pesar de lo anterior, resulta a todas luces fundados los argumentos en favor de la procedencia del amparo en materia electoral por violaciones a las garantías formales de seguridad jurídica y de legalidad, no obstante la irracional improcedencia constitucional que hay al respecto. Aun existiendo polémicas en si reconocer o no a los derechos políticos como derechos del hombre, no se puede negar que las citadas garantías formales no discriminan a ningún derecho subjetivo, sea de tipo público o privado. Por tal razón el control de legalidad en la materia que nos ocupa debe ser totalmente aplicable.

d) Procedencia del Juicio de Amparo Contra leyes en Materia Electoral.

Resulta evidente que la improcedencia del amparo en materia electoral no está motivada precisamente en la naturaleza electoral de la *materia* sobre la que puede versar el juicio de garantías, sino en la naturaleza electoral de la *autoridad* que pudiera ser la responsable en tal juicio. Lo anterior se desprende de las disposiciones expresas tanto de la Constitución como de la Ley de Amparo cuando se refieren a la sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral (Artículo 60 constitucional) o a organismos y autoridades en materia electoral (artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo). Si esto no fuera así, sería también improcedente el amparo contra leyes de naturaleza electoral, sin embargo sí procede porque la autoridad es de tipo legislativo y no electoral y por lo tanto sí es procedente el amparo contra leyes en la citada materia.

Si el juicio de amparo es procedente contra leyes de tipo electoral esto tambalea por completo el argumento de que el amparo es improcedente en dicha materia porque los derechos políticos no son derechos del hombre, en virtud de que tal postura se respalda precisamente en la naturaleza de la *materia* sobre la que puede versar el juicio de amparo y no en la de la *autoridad* responsable. Si el amparo procede contra leyes en materia electoral por ser legislativa la autoridad responsable, es porque en realidad se aplica el principio de improcedencia por la naturaleza de la *autoridad* y no de la *materia*, lo que hace incoherente e ilógica la improcedencia existente en la materia citada.

Para finalizar es oportuno comentar una reciente iniciativa de ley propuesta por el Partido Acción Nacional, el pasado 9 de noviembre de 1995. Tal iniciativa busca que sea reformado el artículo 105 de la Constitución General, el cual dispone lo relativo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las controversias constitucionales suscitadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, entre el Distrito Federal y los Estados, entre los propios Estados, etc. así como la competencia para conocer de las acciones de inconstitucionalidad "que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución"; y en tal procedimiento de inconstitucionalidad las resoluciones producen efectos *erga omnes*. Sin embargo, de la competencia de la Suprema Corte para conocer de tales procedimientos se encuentra excluida la materia electoral, y este es precisamente el sentido de la iniciativa de ley que comentamos, ya que propone que tal restricción en materia electoral sea eliminada.

Si la iniciativa prospera, tendremos dos vías para impugnar una ley en materia electoral: el juicio de amparo, con la limitante de tener efectos particulares la sentencia favorable que recaiga en el juicio, y la acción de inconstitucionalidad, con la circunstancia a favor de tener la resolución respectiva efectos *erga omnes*.

Conclusiones

1.- El juicio de amparo es un medio jurídico de protección del individuo frente al poder público de carácter constitucional, el cual también funciona como control de legalidad al proteger toda la estructura legal de nuestro país a través del resguardo de las garantías de seguridad jurídica y de legalidad.

2.- Los derechos políticos son por su género próximo: derechos subjetivos, y por su diferencia específica: públicos; o sea, derechos subjetivos públicos, al igual que los derechos contenidos en las garantías individuales.

3.- La calidad de derechos del ciudadano que tienen los derechos políticos y la calidad de derechos fundamentales del ser humano no se excluyen, como se puede observar con ciertos derechos del ciudadano que también integran el catálogo de las garantías individuales (verbigracia, derechos de petición y de asociación).

4.- Existe una creciente tendencia, nacional e internacional, a veces legalizada y otras veces a nivel de doctrina, que considera a los derechos políticos como verdaderos derechos del ser humano. Tal postura se sustenta en una visión amplia y abarcadora que considera al ser humano como un ente necesariamente social. Por lo tanto, considerar a los derechos políticos como totalmente distintos de los derechos humanos es una idea absolutamente anacrónica.

5.- El derecho al sufragio, el derecho de tipo político más importante, ha ido ganando terreno, respeto y protección, conforme la humanidad va evolucionando y dejando atrás sistemas autoritarios de gobierno. Tal avance resulta paralelo al desarrollo de una conciencia más humanitaria y respetuosa de la dignidad de la vida humana.

6.- A pesar de las recientes reformas llevadas a cabo en nuestro sistema electoral federal, aún existen anomalías e instituciones que no garantizan una debida protección y respeto a los derechos políticos.

7.- Aun si no se considera a los derechos políticos como verdaderos derechos del hombre, las garantías individuales de seguridad jurídica y de legalidad al extender su protección a todos los derechos subjetivos, tanto privados como públicos, salvaguardan también a tales derechos. Por lo tanto, este sólo hecho debe hacer procedente el juicio de amparo en materia electoral.

8.- Existe improcedencia del juicio de amparo en materia electoral de tipo legal y jurisprudencial; sin embargo, la improcedencia constitucional del juicio de garantías en dicha materia sólo se da en el supuesto del amparo directo.

9.- Los principios de procedencia, tanto del amparo directo como del indirecto, serían perfectamente aplicables a la materia electoral si se permitiera constitucional y legalmente la posibilidad de acudir a la Justicia de la Unión por violaciones a derechos políticos.

10.- El criterio de improcedencia del amparo en este rubro no es la *materia*, sino la *naturaleza de la autoridad* responsable, como se puede deducir del hecho de que el juicio de garantías es totalmente procedente contra leyes electorales. Por lo tanto, esto echa por tierra el criterio en que se sustenta la improcedencia del amparo en materia electoral que obedece a la *materia* y no a la *naturaleza de la autoridad* que ocasiona la violación de derechos políticos.

11.- El juicio de amparo debe ser procedente en materia electoral en virtud de que los derechos políticos se encuentran protegidos por la función de control legalidad de tal juicio, y más aún porque estos derechos de tipo político son verdaderos derechos del hombre y por lo tanto deben incluirse en el catálogo de las garantías individuales.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Porrúa, S.A. México, 1990.
- 2.- Burgoa, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. Porrúa, S.A. México, 1990.
- 3.- Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. México, 1989.
- 4.- Castro, Juventino V. *Garantías y Amparo*. Porrúa, S.A. México, 1991.
- 5.- Crespo, José Antonio. "Derechos Políticos y Democratización en México". en *La Universidad y los Derechos Humanos en América Latina*. UDUAL y CNDH. México 1992.
- 6.- Concha Malo, Miguel. (coordinador). *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM. México, 1994.
- 7.- Díez Quintana, Juan Antonio. *181 Preguntas y Respuestas Sobre el Juicio de Amparo*. PAC. S.A. de C.V. México, 1992.
- 8.- Fix Zamudio, Héctor. "Introducción a la Teoría de los Recursos en el Contencioso Electoral". en *Manual sobre los Medios de Impugnación en el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales*. IFE-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1992.
- 9.- García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, S.A. México, 1993.
- 10.- Gastelum Tapia, Enrique. *El Derecho al Sufragio y su incorporación en el Marco Constitucional como Garantía del Gobierno*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. Universidad la Salle, Escuela de derecho. México, 1990.
- 11.- Krieger, Emilio. (coordinador). *Derecho y Legislación Electoral. Problemas y Proyectos*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. Miguel Angel Porrúa, Grupo Editorial. México, 1993.
- 12.- Lara Ponte, Rodolfo. *Las Libertades Públicas y sus Garantías en el Estado de Derecho*. (ponencia). Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México, 1988.

- 13.- Mera Figueroa, Jorge. "Importancia de la Fundamentación Teórica de los Derechos Humanos". en *La Universidad y los Derechos Humanos en América Latina*. UDUAL y CNDH. México, 1992.
- 14.- Navarrete M., Tarcisio. *Derechos Humanos y Elecciones Democráticas. Su Protección en el Derecho Internacional*. Librería Parroquial de Clavería. México, 1988.
- 15.- Navarrete M., Tarcisio. *Los Derechos Humanos al Alcance de Todos*. Diana. México,
- 16.- Nuñez Jiménez, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. FCE. México, 1991.
- 17.- Recasens Siches, Luis. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, S.A. México, 1987.
- 18.- Rabasa, Emilio. *El Artículo 14 y el Juicio Constitucional*. Porrúa, S.A. México, 1987.
- 19.- Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Tomo I, UNAM, 1987.
- 20.- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa, S.A. México, 1987.
- 21.- Terrazas Salgado, Rodolfo. *Los Derechos Políticos y las Garantías Individuales*. Tribunal de lo Contencioso Electoral. México, 1989.
- 22.- Varios Autores. *Legislación Electoral Comparada*. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. San José Costarrica, 1986.
- 23.- Vázquez, Rodolfo. "Democracia y Derechos Humanos". en *La Universidad y los Derechos Humanos en América Latina*. UDUAL y CNDH. México, 1992.
- 24.- Villoro Toranzo, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. Porrúa, S.A. México, 1988.

PUBLICACIONES

- *Algunas Consideraciones Sobre el Proceso Federal Electoral de 1994.* Mensaje Pronunciado el 12 de Septiembre de 1994. Dr. Jorge Carpizo. Secretaría de Gobernación.
- Análisis del Sistema Electoral Mexicano, Misión Técnica de la ONU. Instituto Federal Electoral, 1994.
- Bidart Campos, Germán J. *Libertad y Participación Políticas en el Marco de los Derechos Humanos.* Artículo publicado en la Revista IIDH del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bidart Campos, Germán J. *Pautas de Derecho Electoral en un Estado Democrático.* Artículo publicado en la revista *Justicia Electoral* del Tribunal Federal Electoral, Vol. II No. 3, 1993.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados No. 3. Poder Legislativo Federal, LV Legislatura, Año I, 5 de noviembre de 1991.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados No. 18. Poder Legislativo Federal, LVI Legislatura, Año II, 9 de noviembre de 1995.
- *Instituto Federal Electoral.* IFE. Dirección General. 1994.
- Mensaje del Dr. Jorge Carpizo, Secretario de Gobernación y Presidente del Consejo General del IFE, durante la sesión especial de dicho consejo. México, D.F. Junio 03 de 1994. Secretaría de Gobernación. México, 1994.
- Terrazas Salgado, Rodolfo. *Ensayo Sobre Las Garantías Individuales y los Derechos Políticos.* Revista del Tribunal Federal Electoral.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.