

198
2 es.

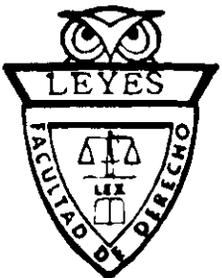


**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**NATURALEZA Y PROTECCION JUDICIAL DE LOS
DERECHOS POLITICOS EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FERNANDO DIARTE MARTINEZ



ASESOR: LIC RODOLFO TERRAZAS SALGADO

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1998

**TESIS CON
FALLA FE ORIGEN**

257837



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 está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA UNAM

P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero FERNANDO DIARTE MARTINEZ inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "NATURALEZA Y PROTECCION JUDICIAL DE LOS DERECHOS POLITICOS EN MEXICO", bajo la dirección del Lic. Rodolfo Terrazas Salgado para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Terrazas Salgado en oficio de fecha 10. de octubre y el Lic. Felipe Rosas Martínez mediante dictamen de 19 de noviembre, ambos del presente año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 21 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a usted ordenar la realización del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESCRIBIDA"
Cd. Universitaria, D.F., noviembre 21 de 1967.

P. A. Veneras Trejudo
DR. FRANCISCO VENERAS TREJUDO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
CARRERA DE LICENCIATURA EN DERECHO
CATEDRA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DEBERO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SEÑOR : _____

Distinguido Señor :

Quisiera agradecerme por favor, informarle a usted que he revisado el escrito y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "NATURALEZA Y PROTECCION INDIVIDUAL DE LOS DERECHOS POLITICOS EN MEXICO", elaborada por el alumno FERNANDO DIARTE MARTINEZ.

La tesis de referencia denota en mi opinion una investigacion exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reune los requisitos que establecen los articulos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Examenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle a usted las seguridades de mi consideracion mas distinguida.

A T E N T A M E N T E
POR MI RAZA HABLARA EL ESSENTIP
El Universitario, D.F. noviembre 16 de 1997

Gelipe Rosas Martinez
DR. GELIPE ROSAS MARTINEZ
Catedra de Amparo al Seminar: de
Derecho Constitucional y de Amparo.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Ciudad Universitaria, a 1o. de octubre de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E

Sr. Director:

*Por medio de la presente me dirijo a Usted para informarle que el pasante de Derecho **FERNANDO DIARTE MARTINEZ**, ha concluido la elaboración de la Tesis Profesional intitulada: **"NATURALEZA Y PROTECCION JUDICIAL DE LOS DERECHOS POLITICOS EN MEXICO"**.*

*En opinión del suscrito, el compañero **DIARTE MARTINEZ** presenta un trabajo que satisface los requisitos metodológicos y académicos necesarios para optar por el Título de Licenciado en Derecho, al haber abordado en cuatro interesantes capítulos, los relativo a la naturaleza de los derechos políticos dentro de un contexto teórico-histórico, poniendo especial énfasis en los procedimientos constitucionales para su salvaguarda jurídica.*

Por lo anterior, me permito someter a su docta opinión la monografía en comento, reiterándole las seguridades de mi más atenta consideración.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Lic. Rodolfo Terrazas Salgado
Profesor Titular por Oposición de
"Garantías Individuales y Sociales"

**A mi Padre:
Por su incondicional
y constante apoyo.**

**A mi Madre:
Por el inmenso amor
y entrega a sus hijos.**

**A mi hermano Heriberto:
Por enseñarme, con su ejemplo,
a ser un buen hermano.**

**A mi hermano Francisco:
Por su renovado espíritu de superación,
personal y profesional, que mucho le he
de aprender.**

**A Dios:
Por darme a mi familia . . .
y muchas otras bendiciones.**

**A la UNAM:
Por abrimme sus puertas
y ayudarme a convertirme
en un profesionista.**

INDICE

INTRODUCCION	I
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS	1
I. Síntesis de evolución general.....	1
1) Grecia.....	1
2) Roma.....	3
3) Edad Media.....	4
4) Francia.....	6
5) España.....	7
6) Inglaterra.....	9
7) Estados Unidos de América.....	9
II. Semblanza normativa en México.....	10
CAPITULO SEGUNDO. ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES	20
I. Democracia directa, semidirecta y representativa.....	20
II. Concepto, extensión y naturaleza jurídica.....	23
1) Derecho a elegir representantes populares (voto activo).....	33
2) Derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular (voto pasivo).....	36
3) Derecho a reunirse o asociarse para tratar o tomar parte en los asuntos políticos del país.....	37
4) Derecho de petición en materia política.....	40
5) Referendum.....	43

6) Iniciativa popular.....	53
7) Veto popular.....	59
8) Plebiscito.....	61
III. Derecho Comparado.....	62
1) Constitución de Venezuela.....	63
2) Constitución de la República Dominicana.....	64
3) Constitución de Guatemala.....	64
4) Constitución de El Salvador.....	64
5) Constitución de Costa Rica.....	65
6) Constitución de Nicaragua.....	65
IV. Derecho Internacional.....	67

CAPITULO TERCERO. EL PODER JUDICIAL Y LOS DERECHOS POLITICOS 71

I. Tesis Iglesias.....	71
II. Tesis Vallarta.....	77
III. Imprudencia Jurisprudencial.....	79
IV. Imprudencia Legal.....	86

CAPITULO CUARTO. EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICOS 89

I. Sistema de Calificación y Colegios Electorales.....	89
II. Naturaleza jurídica del Tribunal Electoral.....	91
III. Breve reseña de su evolución.....	93
1) Hasta antes de 1977.....	94
2) Reformas de 1977 (Recurso de Reclamación).....	95

3) Tribunal de lo Contencioso Electoral.....	99
4) Tribunal Federal Electoral.....	102
5) Reformas de 1993.....	106
IV. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.....	109
V. Procedimiento para la protección de los derechos Políticos.....	119
CONCLUSIONES.....	129
BIBLIOGRAFIA.....	134
HEMEROGRAFIA.....	139
LEGISLACION.....	140
JURISPRUDENCIA.....	141

INTRODUCCION

La democracia como un ideal de forma de gobierno ha evolucionado lentamente durante la historia de la humanidad. Los diversos regímenes políticos que han existido en la historia, nos muestran que, al parecer, entre menor era el nivel de desarrollo de la sociedad, menor respeto se tenía a la dignidad, derechos e, inclusive, vida de los habitantes o gobernados de un país.

La evolución de la humanidad se ha dado en muchas facetas, afortunadamente ha habido avances en la ciencia, la medicina, la tecnología y en muchas otras disciplinas que han elevado el nivel de vida de la sociedad.

Sin embargo, vemos con preocupación y tristeza que en lo que se refiere a la evolución del reconocimiento de los derechos de los gobernados, tanto en su colectividad, es decir el pueblo, como en su carácter individual, ésta no ha sido justa ni universal.

Mucha sangre se ha derramado y muchos movimientos sociales se vislumbran, aún en estos tiempos, en busca de un mayor reconocimiento a los derechos más elementales de los pueblos.

Afortunadamente, esto ya es la excepción, pues en la mayoría de los países existe, por lo menos en teoría para algunos, un sistema democrático que permite una cohabitación social más armónica.

En toda nación que se presume ser democrática debe necesariamente existir toda una infraestructura jurídica que le permita desenvolverse en términos más adecuados.

Con la llegada a nuestro país de nuevos tiempos democráticos, producto de numerosos y constantes esfuerzos de los actores que intervienen en la vida política de una nación, como son los ciudadanos, los partidos políticos y el propio gobierno, se hace necesario que este avance democrático sea de manera conjunta para su mejor desarrollo.

Las elecciones federales de agosto de 1994, así como las del 6 de julio de 1997, son una muestra clara del avance democrático del país y de la madurez política de la ciudadanía.

El reconocimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos es un punto que no puede quedar fuera de la agenda democrática de ninguna nación, pues estos son piedra angular para el correcto desarrollo de la democracia en el más puro de sus sentidos.

México, no es la excepción, sino que ha realizado trascendentes avances pero aún le falta consolidar un mayor reconocimiento en esta materia, como otras naciones lo han hecho legislándolo en sus respectivas leyes.

Por ello, este trabajo se estructuró de la siguiente manera:

En el primer capítulo se hace una breve referencia a la evolución histórica que en algunos países representativos han tenido estos derechos, finalizando con una semblanza normativa en nuestro país.

En el capítulo segundo se aborda el tema desde un punto de vista doctrinal y conceptual aportando una definición propia de lo que se entiende por derechos

políticos incluyendo un poco de derecho comparado, para así tener una visión más amplia, reforzándola con pactos y convenciones que en el ámbito internacional se han gestado.

En el tercer capítulo se hace un estudio histórico de cómo han ido evolucionando los derechos políticos en México, abordando para ello las posturas que en su momento sostuvieron José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, y de cómo por muchos años el poder judicial se apegó a la tesis de este último.

En el cuarto y último capítulo se analizan las instancias que han tenido los ciudadanos para la protección de sus derechos políticos y de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la federación y el procedimiento para la protección de los mismos.

Lo anteriormente expuesto y una profunda convicción personal de poder contribuir a la constante búsqueda de mejoramiento de los instrumentos que permitan una mayor calidad de vida en los aspectos políticos y sociales de nuestro país, me motivan a hacer un reconocimiento a los avances democráticos ya consolidados y a realizar una muy personal propuesta de los alcances que pueden tener los derechos políticos para protección del gobernado.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS

I. Síntesis de evolución general

Con el devenir histórico de la humanidad, resulta interesante analizar brevemente cual ha sido el tratamiento socio-jurídico de los derechos políticos en las culturas y naciones más importantes.

1) Grecia

Encontramos un alto grado de participación colectiva en las decisiones comunes y una tendencia a resaltar el valor individual. La conquista que se fue dando en el territorio helénico fue de forma pacífica. Sus costumbres organizacionales permitían la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas.

En lo relativo a la integración cultural, el fenómeno de la esclavitud fue predominante pero sobre todo fundamental para el desarrollo económico. Existía una explotación intensiva de la mano de obra esclavizada, es decir, hombres que eran propiedad de otros como resultado de las conquistas de nuevas ciudades y la captura de los enemigos.

No existía una igualdad entre los individuos. En Atenas en lo que era la Ciudad-Estado, la población de ciudadanos libres se dividía en tres clases: eupátridos, que eran nobles descendientes de familias que poseían tierras; los agricultores, que de igual manera eran dueños de tierras pero no tenían un título de nobleza y los demiurgos o trabajadores dedicados a las artesanías y el comercio.

Existía una cuarta clase constituida por una especie de jornaleros agrícolas, personas que trabajaban la tierra de los nobles con el carácter de siervos, a cambio de parte de la cosecha. Por último estaban los esclavos, carentes de todo tipo de derechos.

Al parecer la participación política era más activa en cuanto más alto nivel social se tenía y era proporcionalmente descendente.

Existió un congreso de 400 miembros en donde se elegían a nueve arcontes, las cuales debían provenir de la clase con mayor capacidad económica.

“Desde el punto de vista político, lo importante de esta división de clases es la concepción de que la participación en la vida pública deriva de la ubicación que el ciudadano tuviera en alguna de dichas clases”.¹

La organización social-política en la antigua Grecia estaba realmente bien organizada con sus diferentes instituciones políticas como la asamblea, los jurados y los diferentes consejos que sesionaban y determinaban todo lo relacionado a lo que ahora conocemos como funciones judiciales, administrativas e inclusive legislativas.

Lo importante aquí es resaltar los diferentes niveles de participación de la sociedad, concluyendo que en esta estratificación de la misma, se tenía un gran

¹ Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*. Editorial Harla S.A., México, 1995, p. 64.

número de esclavos y personas con ninguna posibilidad económica por lo que no se les reconocía derecho alguno.

Podemos decir a manera de resumen, que el individuo como gobernado no gozaba de ningún derecho frente al gobierno, o poder público. Su personalidad como hombre se diluía dentro de la polis y sólo podía alcanzar alguna significación en la proporción en la que, como ciudadano, intervenía en la actividad estatal como miembro de algún órgano de gobierno.

2) Roma

La región de lo que ahora se conoce como Roma, estaba habitada por algunos pueblos como los latinos, los sabinos, los umbrios y los etruscos. En el siglo VII a.C., estos últimos alcanzan un considerable desarrollo marítimo comercial. Por lo que la formación de Roma como Ciudad-Estado parece determinada por la existencia de un estado anterior, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia, aunque sus instituciones no se conocen a detalle.

Se tiene más o menos claro que en el siglo VII a.C., los etruscos dominaron aquello que quizás no era sino un conjunto de aldeas dispersas que propiamente constituyeran la primitiva Roma.²

La hegemonía etrusca asumió la forma de una monarquía de tipo militar prácticamente absoluta, tal vez sobrepuesta a vestigios del régimen tribal, como el consejo de ancianos y la asamblea.

² *Ibid*, p. 73.

La población se dividía en dos clases: patricios y plebeyos. La plebe vivía en determinadas áreas de la propia ciudad, carecía de condición jurídica. Los plebeyos no estaban integrados a la ciudad y se encontraban desprovistos de derechos y obligaciones, por lo que no participaban en la vida civil o religiosa ni disfrutaban de derechos patrimoniales, no podían integrarse jurídicamente al comercio y a la propiedad; por otro lado, carecían de obligaciones y no estaban sujetos al servicio militar ni al pago de impuestos. Los patricios gozaban en plenitud de su libertad civil y política.

“Las funciones del Estado Romano se depositaron durante el periodo de los Reyes en tres cuerpos políticos que eran el pueblo, constituido exclusivamente por los patricios, el senado, que era un órgano aristocrático y el Rey. ...La ciudadanía en Roma estaba constituida exclusivamente por los patricios que componían un grupo político en quien residía el Gobierno del Estado, formando una porción minoritaria de la población”.³

3) Edad Media

La noción de representación tuvo su origen en el derecho privado:

“En Europa, durante la Edad Media, se empieza a desarrollar el concepto de representación colectiva como idea distinta a la de representación jurídica individual, por virtud de la cual los distintos intereses existentes en la sociedad, podrían expresarse ante la autoridad mediante asambleas, que no eran ‘representativas’ de toda la comunidad pero limitaban el poder del Rey en función de los intereses de los notables de las ciudades, del clero o de los Señores feudales”.⁴

Lo que ahora conocemos como representación popular, surge en el siglo XVIII con los enciclopedistas franceses, sus teorías políticas y el triunfo de la revolución

³Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa S.A., México, 1979, p. 69.

⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*. Editorial Harla S.A., México, 1996 p. 162.

francesa como de la independencia americana, se pone en verdadera práctica la idea de que la soberanía reside en el pueblo, por lo que el gobernante o la clase gobernante tenía la necesidad de legitimarse o más bien suplir la fuente de legitimidad divina por la del pueblo. Cambia, por ende, el hecho de que ya no se ejerza el poder a nombre de Dios sino del pueblo.

“El gobierno es legítimo sólo si representa al pueblo, por lo que para garantizar esta representatividad se consagra el procedimiento electoral como el único válido para designar a los gobernantes. De este modo, en el Estado Liberal, la elección se convierte en el fundamento de la representación popular y de gobierno”.⁵

La nueva teoría de la “representación fraccionada” (como le llama Duverger) o “representación ciudadana” (como le llama Eduardo Andrade), no le convino a la burguesía, pues los ciudadanos tendrían el derecho al voto y su ascenso al poder público peligraba; por lo que formularon la teoría de la “representación nacional”, según la cual el pueblo no es la suma cuantitativa de sus integrantes sino de una entidad colectiva unitaria en la que se deposita la soberanía, de modo que ésta no se divide entre las ciudades, sino le pertenece como un todo a la colectividad en su conjunto, a la “nación”.

De esta manera no son los ciudadanos en lo particular quienes tienen que ser representantes, sino la nación que, como entidad, puede definir quiénes de entre sus miembros tienen la capacidad para ejercer la función de elegir a los representantes nacionales.⁶

⁵ *Ibid*, p. 164.

4) Francia

Se creía que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina y por lo tanto ejercía su autoridad de manera ilimitada y esto se traducía en despotismo y autocracia.

Ante esta realidad, Voltaire propugnó por una monarquía ilustrada y tolerante proclamando igualdad de todos los hombres sobre todo en lo que se refiere a los derechos naturales de libertad, propiedad y protección legal.

Rousseau, en su teoría del contrato social afirmaba que el hombre vivía en un estado de naturaleza en el que no tenía limitaciones legales en su actividad, pero en su momento reconoció lo que llamó "voluntad general" que fue necesaria para cohabitar en sociedad.

Sieyès en su ensayo *¿Qué es el tercer Estado?* afirma que el Poder Constituyente es un poder extraordinario que tiene como función única la de constituir un país, la de elaborar una Constitución, y esta función no tiene ningún límite ya que es la voluntad soberana de la nación entendida como la potestad de un pueblo para autodeterminarse.

Nos comenta el maestro Ignacio Burgoa, que:

"A diferencia de Inglaterra, en donde el constitucionalismo surge paulatinamente y sucesivamente merced a distintos hechos históricos, en Francia de manera súbita y repentina se destruye el régimen monárquico absolutista y se implanta uno nuevo, democrático, individualista y republicano. Si las garantías individuales, si el respeto a la libertad surgieron en Inglaterra por impulsos propios del pueblo, sentidos y experimentados por su misma idiosincrasia, en Francia, en cambio, fueron producto de elaboraciones doctrinarias, de corrientes teóricas, propias y ajenas, que encontraron en el pueblo francés un amplio y propicio campo de desarrollo y realización, y cuya precaria

⁹ *Idem.*

Francia absolutista, negativa de libertades, en completa incompatibilidad con los anhelos populares de liberación”.⁷

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, es el documento más importante del ideal de la Revolución Francesa, ésta, instituyó la democracia como sistema de gobierno. En el artículo 3 estableció el principio de que “...toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún individuo o corporación puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella”.

Otro artículo por demás trascendente en materia de derechos políticos es el 6, decía que “La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos o empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento”.

Esta declaración no fue un ordenamiento constitucional. Fue a partir de 1791 cuando se expide la primera Constitución que obviamente se basó, al igual que las posteriores, en el documento al que nos referimos.

5) España

El ordenamiento jurídico de mayor significación de la historia de España fue el Fuero Juzgo que comprendía disposiciones de Derecho Público y Privado, en donde se plasmó un importante principio que traduce la limitación natural que desde el punto de vista ético-político debía tener la autoridad real en la función

⁷ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 91.

legislativa y de justicia, así como un índice de legitimidad del Monarca, en el sentido de que *“sólo será rey, si hiciere derecho, y si no lo hiciere, no será rey”*.⁸

No se sabe con precisión la fecha de la creación de este Fuero Juzgo, podemos afirmar que es bastante antiguo y observamos que al monarca o rey no se le confundía con un poder divino, sino que al contrario, se sujetaba su actuación a un ordenamiento jurídico y basados en esta premisa, los derechos de los habitantes de una región o país son en principio respetados y reconocidos.

Bajo el gobierno del Rey Alfonso X (siglo XIV), se expidieron las Siete Partidas, ordenamiento medieval reconocido por su humanismo hasta nuestras fechas, mismo que en su segunda partida comprendía el derecho político, pues si bien como hemos visto imperaba por esos tiempos la idea de la divinidad del Monarca, en virtud de dicho principio el gobernante no debía caer en la tiranía ni en actos déspotas contra sus súbditos.

Otro fuero trascendente en la historia de España fue el Privilegio General de Aragón, expedido en 1348, donde el gobernado gozaba de derechos fundamentales oponibles a la arbitrariedad del poder público, estos estaban contemplados en distintos medios procesales conocidos como “procesos formales” que para algunos autores son un posible antecedente de nuestro Juicio de Amparo.

Todavía en el siglo pasado, en los diversos ordenamientos constitucionales que existieron, se consagraron verdaderos catálogos de derechos a sus habitantes, incluyendo los de naturaleza política.

⁸ *Ibid*, p. 77

6) Inglaterra

El derecho no escrito o *common law* que es característico de la evolución jurídica y social de Inglaterra, se fue perfeccionando con la firma de documentos, tal y como la Carta Magna que en el siglo XIII tuvo que suscribir el Rey Juan Sin Tierra, para mayor protección y seguridad del pueblo inglés. En su artículo 46, se reconoció entre otras cosas, la garantía de competencia de los funcionarios, lo cual es un claro antecedente de lo que en el sistema anglosajón se conoce como "debido proceso legal" o *due process of law*.

A partir de entonces, la autoridad del Monarca se fue restringiendo, de manera gradual y en la misma proporción se fueron reconociendo a los ciudadanos diversas garantías y derechos. El parlamento inglés fue elemento importante para la representación del pueblo.

7) Estados Unidos de América

Los colonos ingleses que llegaron a Norteamérica encontraron el espacio propicio para un crecimiento social y económico y, sobre todo, para el desarrollo de la libertad y el respeto a los derechos de sus habitantes.

Al fundarse las colonias, los emigrantes trajeron consigo la tradición jurídica inglesa basada en el "debido proceso legal" en la que sobresalía el espíritu de libertad. Existieron autorizaciones que el rey inglés otorgaba para fundar y organizar las colonias en América; estos documentos llamados "cartas", concedían autoridad y autonomía interna, pero el mismo tiempo reconocían la supremacía de la legislación inglesa.

Posteriormente, las "cartas" se erigieron como constituciones en donde se implantó el sistema de división de poderes para la protección de las garantías de los gobernados y se confirió el puesto de Ejecutivo al Gobernador de la Colonia, el de Legislativo a la Asamblea y el de Judicial a los Tribunales.

La Constitución del estado de Virginia de 1776, se caracterizó por contener un catálogo de derechos (*bill of rights*), donde se consagraron prerrogativas del gobernado frente al poder público; así en las demás colonias se fueron reconociendo derechos elementales a los habitantes de las mismas, lo cual constituye un avance trascendental en la seguridad jurídica necesaria en cualquier comunidad.

Las trece colonias, al sentirse lo suficientemente fuertes, unieron esfuerzos y se independizaron de Inglaterra, naciendo así los Estados Unidos de América, organizados como una federación, que al poco tiempo formuló un proyecto de Constitución Federal que se promulgó en 1787; éste documento no reconocía derechos a los gobernados, pues estos se encontraban contemplados en las constituciones locales, sin embargo, a través de las enmiendas, se fueron integrando dichos derechos a la Constitución Federal.

II. Semblanza normativa en México

El reconocimiento jurídico positivo de los derechos políticos en México, se ha dado invariablemente desde los albores del constitucionalismo hasta nuestros días.

Así, el primer precedente constitucional de los derechos políticos se encuentra ubicado en el artículo 23 de la Constitución Política de la Monarquía

Española, promulgada el 19 de marzo de 1812, en Cádiz, la cual reservaba el ejercicio del derecho a los ciudadanos:

“Artículo 23.- Sólo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.”⁹

Para obtener la ciudadanía española era necesario ser de origen español por ambos hemisferios y estar vecindado en cualquier pueblo de los mismos dominios (artículo 18).¹⁰

El segundo precedente relacionado con los derechos políticos se originó en plena guerra de Independencia; y estamos hablando del Decreto para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocido como Constitución de Apatzingán, firmado en la ciudad del mismo nombre el 22 de octubre de 1814.

En este documento se estableció por primera vez el derecho de petición, que fue estimado como una libertad frente a la autoridad:

“Artículo 37.- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.”¹¹

La Constitución de Apatzingán, limitó el sufragio, sólo a los hombres que tuvieran la mayoría de edad (dieciocho años), que se hubieran enlistado para la lucha en favor de la Independencia, que no fueran objeto de ninguna infamia pública o que no hayan estado sujetos a ningún proceso penal, esta última disposición es equivalente a la que hoy en día priva de derechos políticos a quienes están sujetos a procesos de esta índole:

⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1917*. Editorial Porrúa S.A., México, 1971, p. 63.

¹⁰ *Ibid*, p. 62.

¹¹ *Ibid*, p. 35.

“Artículo 65.- Se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo de vivir honesto, y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente por nuestro gobierno.”¹²

La Constitución de Apatzingán también contenía el principio de sufragio indirecto:

“Artículo 66.- Por cada parroquia se nombrará un elector, para cuyo encargo se requiere ser ciudadano con ejercicio de sus derechos, mayor de veinticinco años, y que al tiempo de la elección resida en la feligresía.”¹³

El siguiente precedente relacionado con los derechos políticos fue el Plan de Iguala, proclamado el 24 de febrero de 1821, por Don Agustín de Iturbide, en el que las Bases 12ª y 15ª hacían referencia al sufragio pasivo:

“Base 12ª.- Todos los habitantes del él, (Imperio Mexicano) sin otra distinción que su mérito y virtudes, son ciudadanos idóneos para optar cualquier empleo.

“Base 15ª.- Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día, y sólo serán removidos los que se opongan a este plan, y sustituidos por los que más se distinguen en su adhesión, virtud y mérito.”¹⁴

Manteniendo prácticamente las mismas disposiciones, el artículo 16 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, fue firmado el 18 de diciembre de 1822, en la ciudad de México:

“Artículo 16.- Las diferentes clases del Estado se conservan con sus respectivas distinciones, sin perjuicio de las cargas públicas, comunes a todo ciudadano. Las virtudes, servicios, talentos y

¹² *Ibid*, p. 39.

¹³ *Idem*.

¹⁴ *Ibid*, p. 115.

aptitudes, son los únicos medios que disponen para los empleos públicos de cualquiera especie.”¹⁵

En las Bases Constitucionales de la República Mexicana, firmadas el 23 de octubre de 1835 en la ciudad de México, no se hace referencia alguna de los derechos políticos; salvo el artículo 2º que hizo una indicación de las Leyes Constitucionales que declaran los derechos particulares de los ciudadanos mexicanos:

“Artículo 2º.- A todos los transeúntes, estantes y habitantes del Territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardará y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan: el derecho de gentes y el internacional designan cuáles son los de los extranjeros: una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano.”¹⁶

De esta manera, por primera vez se enlistaron los derechos del ciudadano mexicano de votar y ser votado, en la primera ley constitucional suscrita el 29 de diciembre de 1836, en la ciudad de México, y se estableció la garantía de que todos los mexicanos gozarán de todos los derechos civiles:

“Artículo 4º.- Los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles, y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes.

“Artículo 8º.- Son derechos del ciudadano mexicano, a más de los desarrollados en el artículo 2º e indicados en el 4º:

“I. Votar por todos los cargos de elección popular directa.

“II. Poder ser votado para los mismos, siempre que en su persona concurren las cualidades que las leyes exijan en cada caso.”¹⁷

Dentro de la misma ley, en el artículo 7º están establecidos los requisitos para ser ciudadano, los cuales exigen, además de la nacionalidad, tener una renta

¹⁵ *Ibid*, p. 127.

¹⁶ *Ibid*, p. 203.

¹⁷ *Ibid*, pp. 206, 207.

de al menos cien pesos al año, procedentes de capital fijo o mobiliario o de una ocupación honesta. También podía adquirirse la ciudadanía por medio de una carta especial expedida por el Congreso.

Algunas modificaciones que no prosperaron fueron propuestas en el artículo 15 del Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, firmado el 30 de junio de 1840, en la ciudad de México:

“Artículo 15.- Son derechos peculiares del ciudadano mexicano:

“I.- Votar en las elecciones populares directas.

“II.- Poder votar y ser votado para cualquier cargo de elección popular directa e indirecta, siempre que en su persona ocurran las cualidades que las leyes exigen para cada caso.”¹⁸

Es de llamar la atención, la exclusión injustificada del derecho a ser votado en las elecciones populares directas.

En el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 25 de agosto de 1842, fechado en la ciudad de México, tomó prácticamente la redacción de las Leyes Constitucionales de 1836, con la excepción de la posibilidad de ser votado para “cualquier otro empleo”:

“Artículo 21.- Son prerrogativas del ciudadano mexicano:

I.- Votar en las elecciones populares.

II.- Poder ser votado para los cargos de elección popular y para cualquier otro empleo, siempre que en su persona concurren las demás cualidades que las leyes exijan para su desempeño.”¹⁹

En un segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 2 de noviembre de 1842, firmado en la ciudad de México, se reservaron

¹⁸ *Ibid*, p. 257.

¹⁹ *Ibid*, p. 312.

los derechos políticos a los mexicanos "en ejercicio de sus derechos de ciudadano" y además se agregó el de ser excluido del servicio forzado en el Ejército permanente:

"Artículo 9º.- Todo mexicano en ejercicio de sus derechos de ciudadano, tiene el de votar en las elecciones populares, el de ser votado en ellas y nombrado para todo otro empleo, siempre que reuniere las demás cualidades que la ley requiera, y el de ser excluido del servicio forzado en el Ejército permanente."²⁰

Desgraciadamente, ninguno de los dos proyectos prosperó, siguiendo vigentes las disposiciones contenidas en las Leyes Constitucionales de 1836, hasta la expedición de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa conforme a los decretos de los días 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio del año siguiente y publicados por bando nacional dos días después. El artículo 19 de este documento establece lo siguiente:

"Artículo 19.- Son derechos de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones populares, y cuando en ellos concurren los requisitos señalados por las leyes, el ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular."²¹

Es notable que el contenido de este precepto es prácticamente igual que su antecesor de 1836. El concepto de ciudadanía está reservado para los mexicanos mayores de dieciocho años casados, o de veintiuno, solteros, que tuvieran una renta de cuando menos 200 pesos al año y, a partir de 1850, según las Bases, sería necesario, además, saber leer y escribir (artículo 18).²²

Otro documento constitucional, en el que por primera vez se excluyen como derechos de los ciudadanos, el ejercicio del derecho de petición y la asociación

²⁰ *Ibid.*, p. 373.

²¹ *Ibid.*, p. 409.

²² *Idem.*

con fines políticos -reunirse para discutir los negocios públicos- es el Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos; en la que también se incluyó como derecho del ciudadano, el de pertenecer a la guardia nacional y se omitió toda referencia al sufragio pasivo:

“Artículo 2º.- Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes.”²³

Para obtener el derecho a la ciudadanía el Acta Constitutiva, ubicó la edad mínima en veinte años (artículo 1º).²⁴

Aunque con una redacción distinta, se mantuvieron los mismos derechos ciudadanos, en el artículo 23 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, firmado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, eliminándose el de pertenecer a la guardia nacional e incluyendo de nueva cuenta el sufragio pasivo:

“Artículo 23.- Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares.”²⁵

En este documento la edad mínima para la ciudadanía se disminuyó a dieciocho años (artículo 22).²⁶

En el artículo 41 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856, fechado en la ciudad de México, se establecieron los derechos ciudadanos que con algunas diferencias continúan

²³ *Ibid*, p. 469.

²⁴ *Idem*.

²⁵ *Ibid*, p. 502.

²⁶ *Ibid*, p. 501.

vigentes hasta hoy día, como son: el sufragio activo y el pasivo; la asociación con fines políticos; tomar las armas para la defensa del país y el derecho de petición;

“Artículo 41.- Son prerrogativas del ciudadano: 1a. Votar en las elecciones populares: 2a. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que la ley exige para su desempeño: 3a. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país: 4a. Tomar las armas en el Ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones: 5a. Ejercer el derecho de petición.”²⁷

Esta redacción fue adoptada por la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, agregándole dos pequeñas modificaciones relativas al sufragio pasivo y al derecho de petición:

“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

“II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

“III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

“IV. Tomar las armas en el Ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones.

“V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”²⁸

La Constitución de 1857 fijó nuevamente como requisito para obtener la ciudadanía tener veintinueve años para los casados y dieciocho para los solteros, agregando “tener un modo honesto de vivir” (artículo 34).²⁹

²⁷ *Ibid*, p. 560.

²⁸ *Ibid*, p. 612.

²⁹ *Idem*.

La vigencia de la Constitución de 1857, a raíz de la intervención francesa, quedó interrumpida durante un corto plazo. La legislación de la época imperial no contempló más que el derecho de audiencia ante el Emperador, descartando los derechos al voto activo y pasivo y el de asociación con fines políticos. Estableciéndose, de esta forma, el artículo 8º del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, firmado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1865:

“Artículo 8º.- Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador, y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su Gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo.”³⁰

Habiendo sido restablecida la vigencia de la Constitución de 1857, no hubo mayores modificaciones al texto original del artículo 35, salvo una reforma en la fracción IV, el 10 de junio de 1898, que estipulaba que la toma de armas para la defensa de la República o de sus instituciones debería hacerse en los términos que indicarán las leyes.

En 1917, el Constituyente respetó sin cambio alguno el artículo 35, quedando los mismos términos expresados por la Constitución de 1857, con la reforma de 1898:

“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

“I. Votar en las elecciones populares;

“II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que la ley establezca;

“III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país;

“IV. Tomar las armas en el Ejército o en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriban las leyes, y

“V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”³¹

³⁰ *Ibid*, p. 671.

³¹ *Ibid*, p. 612.

Esta misma redacción adoptada en 1917 ha permanecido en esencia intacta desde 1857. El único cambio que ha sufrido fue el publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de abril de 1990, el cual modificó la fracción III en donde agregaba que el hecho de asociación política debía realizarse en forma libre y pacífica:

“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

“I...

“II...

“III. Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;

“IV...”

Respecto al concepto de ciudadanía, el artículo 34 de la Constitución de 1917 dejó intactos los parámetros de la Constitución anterior -dieciocho y veintiún años de edad-. Este artículo fue reformado en dos ocasiones; el 17 de octubre de 1953 para otorgar la ciudadanía a la mujer y el 22 de diciembre de 1969 para uniformar la edad mínima en dieciocho años.³²

³² *Idem.*

CAPITULO SEGUNDO

ASPECTOS TEORICOS Y CONCEPTUALES

1. Democracia directa, semidirecta y representativa.

Para poder entrar al estudio de lo que son los derechos políticos, su contenido y alcance, es necesario empezar por precisar cuál es el marco en el que se desenvuelven, la democracia. Entendida esta en principio esta como una estructura jurídica y un régimen político,³³ caracterizados en cada una de sus manifestaciones por la mayor o menor injerencia que el pueblo como tal tiene en las decisiones de su gobierno, en un gobierno "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", que por lo mismo participa de un conjunto de derechos que hace valer frente al Estado, entre los cuales se encuentran precisamente los derechos políticos.

En tal sentido debemos referirnos a la democracia directa, donde los ciudadanos se reúnen para discutir y sancionar sus propias leyes, el ejemplo más característico de este tipo de gobierno lo encontramos sin duda en el pueblo ateniense, el cual reunido en asamblea ejercía el poder supremo directamente, sin necesidad de un intermediario, a grado tal que las magistraturas y funciones ejercidas por delegación nunca perdieron contacto con las fuentes de las cuales emanaron.

³³ Aunque nuestra Constitución Política en su artículo 3°, fracción II, inciso a), considera a la democracia: "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

La democracia directa también afloró en los cantones suizos durante el siglo XIII, misma que se ha mantenido en algunas comunidades campesinas más por tradición que por ser una eficaz forma de gobierno. Otro caso es en el que hoy en día se encuentran datos característicos de este régimen de gobierno es el de Libandia en Suazilandia, en donde la asamblea se integra con todo hombre adulto a efectos de sesionar una vez al año.³⁴

Ahora bien, la imposibilidad técnica de que los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones producto de la realidad compleja de las sociedades actuales, ha hecho que la democracia evolucione hacia estratos que respondan de forma más adecuada a las demandas que presenta el mundo contemporáneo, tal situación fue la que dio origen a la democracia semidirecta, caracterizada por una serie de instituciones tales como el referéndum, la iniciativa, el veto popular y el plebiscito.

En tal virtud, podemos considerar que entre el sistema de democracia directa o pura y la democracia representativa, ésta última ejercida por mandatarios o representantes del pueblo, elegidos precisamente con esa finalidad, existe la democracia directa como una institución de transición entre uno y otro sistema, en ella se respeta la participación del pueblo en el desempeño de las funciones propias del Estado a manera de una democracia directa, pero con la limitación de que dicha participación se circunscribe a las cuestiones consideradas como importantes y trascendentes en la vida del Estado, es decir, aquellas cuestiones que por su relevancia en el desarrollo de las funciones propias del Estado, reclaman tal procedimiento. A este respecto afirma el jurista Jorge Carpizo:

“El gobierno semidirecto es una forma intermedia entre la noción de gobierno directo y del régimen representativo. De éste último toma la idea de la existencia de asambleas legislativas. Y del gobierno directo la

³⁴ Carpizo, Jorge, “El Sistema Representativo en México”. Revista Jurídica Veracruzana, Número 2 abril-mayo-junio de 1972, México, p. 6.

idea de que las cuestiones más importantes son resueltas por el pueblo mismo.”³⁵

Antes de abordar el concepto de democracia **representativa**, conviene precisar la distinción que los autores franceses establecen **entre** gobierno semidirecto y gobierno semirepresentativo. En el primero **-afirman-** se respeta el derecho del pueblo para tomar decisiones directamente en **algunas materias**; en tanto que en el segundo, ese derecho del pueblo se encuentra **limitado**, toda vez que si bien es cierto que el pueblo puede influir en las decisiones **públicas**, no necesariamente se encuentra vinculado a los órganos estatales.

Por lo que hace a la democracia **representativa**, **caracterizada** como ya lo dijimos por ser ejercida por mandatarios o **representantes** del pueblo, elegidos precisamente con esa finalidad, podemos afirmar **que** por sus características propias es la que predomina en nuestros tiempos

La democracia **representativa** así descrita, surge en **Inglaterra** donde se da el caso más ilustrativo de asambleas representativas, **sin embargo**, es en Francia donde aparece el máximo exponente de la teoría **de la representación** política, Emmanuel Sieyès, siendo la Constitución Francesa **de 1791** su primera aplicación práctica. Por tanto, a partir del siglo **XVIII** cuando surge la democracia representativa con características propias (el **principio de** representación de la nación en su totalidad y la libertad de acción del **representante**), y es desde ese momento cuando el occidente vive la experiencia **de esa peculiar** forma política, en la cual los ciudadanos ejercitan el mismo derecho **de tomar** decisiones políticas sin asistir personalmente a las asambleas que **deliberan y deciden** los asuntos que se plantean, dado que lo hacen a través de **representantes** que eligen ellos mismos.

³⁵ *Idem.*

II. Concepto, extensión y naturaleza jurídica

Habiéndose abordado lo relativo a la “democracia” considerándola como el marco en el que necesariamente nacen y se desenvuelven los llamados “derechos políticos”, pasamos ahora a analizar las opiniones que prestigiados juristas han sugerido para tratar de definir a los derechos políticos, así como las críticas que a dichas opiniones se han dado, para posteriormente y después de analizar y exponer lo relativo a las definiciones, su contenido, alcance y naturaleza jurídica, plantear nuestra propuesta al respecto.

Hans Kelsen sostiene lo siguiente:

“La creación de normas generales -leyes- puede realizarse directamente por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar (democracia directa); entonces, el orden jurídico estatal es producido directa e inmediatamente por el (pueblo) (esto es, por los súbditos) reunido en asamblea; cada ciudadano es titular de un derecho subjetivo de participar con voz y voto en dicha asamblea. O bien la legislación es obra de la representación popular; el pueblo legisla indirectamente a través de los representantes por él elegidos (democracia indirecta, representativa, parlamentaria); entonces, el proceso legislativo —es decir, la formación de la voluntad estatal en la etapa de las normas generales— comprende dos fases: elección del parlamento y resoluciones adoptadas por los miembros del parlamento elegido por el pueblo (diputados); en ese caso hay un derecho subjetivo de los electores —un sector más o menos amplio de hombres—: el derecho electoral; y un derecho de los elegidos —en número relativamente menor— a participar en el parlamento con voz y voto. Estos hechos las (condiciones) de la creación de normas generales son los que reciben esencialmente el nombre de (derechos políticos). En esencia, se les puede definir diciendo que son aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal.”³⁶

El maestro Eduardo García Máynez apunta dos objeciones a la postura del ilustre jurista vienés, en los términos siguientes:

³⁶ Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, pp. 199 y 200.

“La restricción que Kelsen establece, al decir que los derechos políticos se reducen a la intervención de los individuos en la creación de preceptos generales o abstractos, también nos parece injustificada. La definición Kelseniana es totalmente inaplicable, por ejemplo al derecho de tomar las armas en el Ejército o en la Guardia Nacional para la defensa de la patria por que la función pública que el Ejército realiza no tiende a la creación de normas jurídicas generales. La tesis de Kelsen sólo sería aplicable al caso del derecho de votar y ser votado, si bien con algunas restricciones que, en nuestro concepto, vienen a demostrar la insuficiencia de la teoría. El derecho de intervenir en la elección del Presidente de la República es, sin duda alguna, de índole política; pero las funciones del Presidente no se refieren de manera exclusiva a la creación de normas jurídicas abstractas. Es cierto que, en el sistema positivo mexicano, el Presidente interviene en el proceso legislativo...; pero tal intervención constituye solamente uno de los múltiples aspectos de su actividad orgánica. Si tomamos al pie de la letra la tesis de Kelsen tendríamos que declarar que la intervención de los ciudadanos en las elecciones presidenciales sólo puede ser considerada como ejercicio de un derecho político, en cuanto el Presidente de la República desempeña un papel en el proceso legislativo. Más no hay que olvidar que la función estatal de dicho órgano es la ejecutiva.”³⁷

Por su parte Georg Jellinek, citado por el propio García Máynez, distingue tres clases de derechos subjetivos públicos: a) Derechos de libertad; b) Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en provecho de intereses individuales; y c) Derechos Políticos, definiendo a éstos últimos de la siguiente forma:

“... son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado... y más adelante señala: ...La voluntad del Estado es una voluntad humana. Aquel se procura de acuerdo con un determinado orden legal, las voluntades individuales destinadas a llenar sus funciones. Consigue estas voluntades en una doble forma: imponiendo obligaciones o confiriendo derechos. Los derechos que concede con este fin crean una nueva condición de la personalidad. Esta se enriquece con el derecho de ser admitido en el ejercicio de la actividad política o, lo que es lo mismo, con la facultad de servir como órgano del Estado. Pero es necesario distinguir cuidadosamente la pretensión del individuo y la actividad del órgano. Esta última pertenece exclusivamente al Estado, de modo tal que el derecho del individuo sólo puede consistir en pretender ser admitido en calidad de órgano. Lo dicho

³⁷ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa S.A., México, 1988, p. 257.

vale tanto en el caso de todos los derechos que se puedan tener o desempeñar el papel de órgano permanente, como en el de la pretensión de participar por el voto en la creación de los órganos políticos. Votar es obrar por el Estado; el voto es, pues, una actividad orgánica; el derecho del individuo sólo puede consistir en que se le admita en el acto electoral.”³⁸

A su vez, García Máynez formula a esta tesis la siguiente objeción:

“Si aceptáramos la tesis de Jellinek según la cual el derecho político es simplemente la pretensión de llegar a ser órgano estatal, tendríamos que admitir igualmente la imposibilidad de ejercitar tal derecho. Es cierto que cuando el ciudadano vota realiza una función orgánica, ya que sus actos tienden a la integración de la voluntad estatal; pero ello no significa que al proceder de tal suerte no ejercite un derecho subjetivo. Lo que ocurre es que el ejercicio del derecho político es, al propio tiempo, realización de una función pública. Jellinek disgrega indebidamente el derecho político, como facultad normativa, del hecho real de su ejercicio. Tal disgregación equivale en el fondo a considerar que el acto de votar es un mero hecho, no el ejercicio de una facultad legal.”³⁹

Finalmente dicho autor concluye diciendo:

“La diferencia entre las teorías de Jellinek y Kelsen radica en que el primero considera el derecho político como pretensión de ser admitido para el desempeño de las funciones orgánicas, y el segundo como el desempeño de tales funciones, cuando éstas tienden, directa o indirectamente, a la creación de normas jurídicas abstractas.

“Pensamos que el derecho de voto y, en general, todos los otros del mismo grupo, presentan, cuando son ejercitados un doble aspecto: son derechos políticos en ejercicio y constituyen, al propio tiempo, una función del Estado.”⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, p. 255 y 256.

³⁹ *Ibid.*, p. 256 y 257.

⁴⁰ *Ibid.* p. 256.

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa al definir a los derechos políticos dice que:

“... son facultades que un Estado de extracto democrático otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación de los sujetos físicos que vayan a encarnar a un órgano estatal determinado, o para figurar como candidatos a tal designación (voto activo y pasivo respectivamente)”.⁴¹

Carl Schmitt, citado por el español González Hernández afirma con respecto a los derechos políticos que:

“Son derechos ciudadanos esencialmente democráticos, que parten de considerar a la persona como ciudadano del Estado y no, simplemente como un ser libre que vive en estado de naturaleza.”⁴²

Para el catedrático Rodolfo Terrazas Salgado, los derechos políticos son:

“Aquellos derechos subjetivos públicos que permiten al gobernado en su calidad de ciudadano cumplir con la función consistente en elegir e integrar los órganos de representación del Estado.”⁴³

El doctor Raúl Carraca y Rivas, señala:

“Yo por mi parte pienso que habida cuenta de que los derechos políticos del pueblo mexicano son garantías constitucionales del gobernado, procede entonces deducir que son igualmente derechos privados en el sentido de que pertenecen a individuos, a personas que los detentan. En efecto, a un derecho político corresponde la regulación de un interés subjetivo, particular, ya sea individual o de grupo; aunque también se ha de reconocer que esos derechos políticos se sujetan al concepto de derechos políticos en cuanto tutelan intereses que merecen la calificación de generales. ¿Qué son entonces? Fundamentalmente derechos privados que regulan intereses subjetivos de carácter

⁴¹ Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1991, p.451.

⁴² *Diccionario Electoral*, Serie Elecciones y Democracia. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989, p. 233.

⁴³ Terrazas Salgado, Rodolfo, *Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos*. En 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa S.A., México, 1992, p. 512.

particular. Incluso la naturaleza secreta del voto así lo confirma, lo que no excluye que el voto sea *in extenso* algo que interesa a toda la colectividad.”⁴⁴

En otro orden de ideas, Agustín de Vedia en su libro “Derecho constitucional y administrativo. Instituciones de derecho público” afirma lo siguiente:

“De los derechos políticos pueden expresarse que son el centinela avanzado de los derechos civiles, puesto que sirviendo para la designación de los gobernantes y para vigilar el cumplimiento de la Constitución sirven para custodiar también el respeto de los derechos civiles. El mal uso de los derechos políticos, el abandono de la vida cívica, la desnaturalización de las asociaciones o partidos políticos conduce inevitablemente a momento de agravio para los derechos civiles, de inseguridad para su vigencia.”⁴⁵

Tal y como se desprende de las definiciones antes transcritas, en la actualidad no existe un concepto uniforme de lo que son los derechos políticos y por lo mismo su contenido y extensión varían dependiendo del concepto que de ellos se tenga, de forma tal que atendiendo a lo anterior podemos encontrar desde opiniones conservadoras que encuadran como únicos derechos políticos los de votar y ser votado (voto activo y pasivo), hasta aquellas que incluyen todo tipo de derechos que incidan en el ámbito político, llegando a extremos tales como el de calificar a la huelga como un derecho político,⁴⁶ o bien, confundir los derechos con las obligaciones o deberes políticos, como lo puede ser el de alistarse y servir en la Guardia Nacional.⁴⁷

⁴⁴ Carrancá y Rivas, Raúl, “Los Derechos Políticos del Pueblo Mexicano como Garantías Constitucionales del Gobernado”. En Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso Electoral 1987-1988. México, 1988, p. 102.

⁴⁵ Vedia, Agustín de, *Derechos Constitucional y Administrativo. Instituciones de Derecho Público*, Editorial Buenos Aires, Argentina, 1981, p. 303.

⁴⁶ Luis Sánchez Agesta al hacer una clasificación de los principales derechos políticos los dividen derechos de participación y derechos de autonomía dentro de los cuales ubica a la huelga como un derecho político y textualmente afirma: “el derecho de huelga, aunque suele catalogarse entre los llamados derechos económicos y sociales, merece una cierta consideración como derecho político. En efecto, considerado de forma estricta, nos encontramos ante una libertad política de carácter colectivo, que ya no es propia de un determinado sector social, el de los asalariados, puesto que se utiliza como medio de presión política por multitud de ellos y cuyos efectos suponen molestias y/o daños a personas no directamente implicadas”. (Diccionario Electoral, *Op. Cit.*, pp. 240 y 241.)

⁴⁷ Eduardo García Máynez, al criticar el concepto de Kelsen sobre derechos políticos, afirma: “La definición Kelseniana es totalmente inaplicable, por ejemplo, al derecho de tomar las armas en el Ejército o en la Guardia Nacional para la defensa de la patria, porque la función pública que el

A este respecto, podemos afirmar que en México a partir de la reciente reforma electoral de 1996 y la entrada en vigor de la denominada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se acepta una posición más concreta en cuanto al contenido y alcance de los derechos políticos, a los cuales en principio distingue con el calificativo de "políticos-electorales". Pues lo que hace a los derechos políticos en sentido lato, hasta la fecha no se cuenta con disposición alguna de carácter general, que nos permita identificarlos, situación que por el contrario sí se ha dado respecto de los llamados derechos político-electorales, mismos que de manera limitativa se encuentran enunciados en los artículos 35, fracciones I, II y III, 41, fracción IV y 99 de nuestra Constitución, así como 79 del ordenamiento legal en comento, siendo los siguientes:

1. Derecho de votar y ser votado en las elecciones populares;
2. Derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; y
3. Derecho de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Como podemos apreciar, dentro de la mención que de los "derechos político-electorales" hace tanto nuestra Carta Magna como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, queda incluida propiamente una "garantía individual", como lo es la de libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9º constitucional.

Por lo que se refiere a la extensión de los derechos políticos, el Dr. Javier Patiño Camarena afirma que:

"De conformidad con nuestro derecho positivo, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o

ejército realiza no tiende a la creación de normas jurídicas generales". "Introducción al Estudio del Derecho", *Op. Cit.*, p. 257.

asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política. También inciden en la vida política el ejercicio de las garantías relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de prensa, así como las limitaciones constitucionales que tienen los ministros de los cultos para ocupar un cargo de representación popular y participar en política partidista...”⁴⁸

El mismo autor, aunque sin catalogarlos abiertamente como derechos políticos, entra al estudio del referéndum y de la iniciativa popular en el mismo capítulo en el que estudia aquéllos.

Por nuestra parte, coincidimos con la opinión del Dr. Juventino V. Castro, la cual consideramos aplicable al caso mexicano por las consideraciones expuestas en párrafos anteriores y que dice lo siguiente:

“... sin importar el contenido concreto que se dé a las libertades o derechos políticos, es bien claro que éstos admiten una subdivisión, refiriéndose uno de los extremos de tal clasificación al derecho al sufragio o respeto al voto público, y el otro a una serie de derechos o libertades que permiten una participación de los individuos en las decisiones gubernamentales.”⁴⁹

Ahora bien, antes abordar cuáles son los derechos que en nuestra opinión se pueden catalogar como derecho políticos, es preciso señalar que para su existencia además del marco democrático del que hablamos con anterioridad, es preciso destacar que se trata de derechos subjetivos públicos cuyos únicos titulares pueden ser aquellos a quienes el Estado otorgue o reconozca la calidad de ciudadanos.⁵⁰

Habiendo aclarado lo anterior, podemos afirmar que en nuestra opinión, los derechos políticos son aquellos derechos subjetivos públicos que se caracterizan

⁴⁸ Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*. UNAM, México, 1994, p. 59.

⁴⁹ Castro, Juventino, V. *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1989, p. 34.

⁵⁰ De acuerdo con el artículo 34 de nuestra Constitución, en los Estados Unidos Mexicanos se consideran ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los requisitos de haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

por permitir a los ciudadanos dentro de un contexto democrático, la participación directa, indirecta o semidirecta en la vida política del Estado al que pertenecen, con la correspondiente obligación por parte de la autoridad de respetar ese derecho, velar su cumplimiento y establecer los medios legales para su defensa.

Con ánimo de puntualizar y justificar la definición que de derechos políticos hemos propuesto, a continuación se analizan sus elementos.

A) Son derechos porque se traducen en la facultad de exigir al Estado un dar, hacer o no hacer, dependiendo del derecho político de que se trate.

B) Son subjetivos porque la titularidad se le reconoce única y exclusivamente a aquellos sujetos que sean ciudadanos de la República.

C) Son públicos porque son derechos que tienen los ciudadanos frente al Estado y sus autoridades.

Estos tres elementos responden a la naturaleza jurídica de los derechos políticos como "derechos subjetivos públicos".

D) Necesariamente deben darse dentro de un régimen democrático caracterizado no sólo por la participación de los ciudadanos en la vida política del Estado, sino además por las siguientes bases mínimas: 1) principio de soberanía del pueblo; 2) principio de división de poderes; 3) estructuración de un sistema representativo; 4) establecimiento de un régimen de partidos políticos; 5) reconocimiento y respeto a los derechos de la mayoría y de las minorías; 6) reconocimiento y respeto de los derechos del hombre o garantías individuales; 7) reconocimiento y respeto a los derechos sociales; y 8) reconocimiento y respeto al principio de soberanía constitucional.

E) Se caracterizan por permitir la participación de los ciudadanos en la vida política del Estado, ya que es a través de estos derechos que el ciudadano tiene mas o menos injerencia (dependiendo del derecho político de que se trate) en esta materia que es de suyo pública, entendiéndose por participación en la vida política, aquélla que se refiere a la integración, designación, desarrollo y estructuración política de la comunidad a la que pertenecen los ciudadanos que ejercen tales derechos políticos y al establecimiento de las reglas necesarias para el mantenimiento del orden social de esa misma comunidad.

F) Se afirma que la participación de los ciudadanos puede ser directa, indirecta y semidirecta. Es directa, cuando el ciudadano haciendo uso de su derecho llega a formar parte del órgano estatal a través del ejercicio de un derecho político que le permite la acceder a integrar los órganos de representación popular del Estado, ejemplo de lo anterior es el ejercicio del voto pasivo con su correspondiente consecuencia: el ejercicio de un cargo público. Es indirecta, cuando el ciudadano interviene participa en la elección de representantes que a su vez participan en la formación de la voluntad estatal, *verbigracia* el voto activo. Es semidirecta cuando a través de ciertos instrumentos reconocidos por el Estado, el ciudadano participa en aspectos de la vida política, como por ejemplo el referéndum, la iniciativa popular, y los demás mecanismos característicos de la democracia semidirecta.

G) Al ser los derechos políticos precisamente derechos de los ciudadanos, necesariamente conllevan la correlativa obligación, que en este caso sería para el estado y consistiría en respetar esos derechos, velar por su cumplimiento y establecer los medios legales para su defensa, elemento este último sin el cual estaríamos en presencia de derechos simplemente "declarados".

Pasando ahora a precisar cuáles, en nuestra opinión, constituyen derechos políticos por encuadrar, de una u otra forma, en el concepto que de ellos hemos

propuesto y en la clasificación a la que nos hemos adherido, diremos que son los siguientes:

- 1) Derecho a elegir representantes populares (voto activo)
- 2) Derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular (voto pasivo)
- 3) Derecho a reunirse o asociarse para tratar o tomar parte en los asuntos políticos del país.
- 4) Derecho de petición en materia política.
- 5) Referéndum
- 6) Iniciativa Popular
- 7) Veto Popular
- 8) Plebiscito

Por lo que hace a la libertad de expresión, al derecho a la información, a la libertad de prensa y a las limitaciones constitucionales que tienen los ministros de los cultos para ocupar un cargo de elección popular y participar en política partidista, mismos a que se refiere el Dr. Javier Patiño Camarena, consideramos que no se pueden catalogar como derechos políticos, sino que, por lo que toca a los tres primeros, constituyen garantías individuales del gobernado, las cuales son tan amplias que el aspecto político en ellas es sólo una parte no necesariamente medular de las mismas, y por lo que se refiere a la última de las señaladas, como se desprende de su propio enunciado, lejos de tratarse de un derecho político, estaríamos propiamente en presencia de una de sus limitaciones.

A continuación se procede al análisis de cada uno de los derechos políticos antes enunciados.

1) Derecho a elegir representantes populares (voto activo)

Este derecho contemplado en nuestro texto constitucional como un derecho y como una obligación del ciudadano (artículos 35 fracción I y 36, fracción III), es:

“La facultad jurídica que tiene como fundamento la libertad de elegir o seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que se desea formen parte de los órganos de gobierno.”⁵¹

A través de este derecho es como se designan a los titulares de los órganos del Estado cuya investidura popular provenga directamente de esa fuente, razón por la cual, su ejercicio se sujeta a múltiples requisitos y protecciones que en nuestro Derecho han sido producto de amargas experiencias que merecieron la necesidad de otorgarle una protección específica, de forma tal que en la actualidad se cuenta con un complejo sistema que va desde el Registro Federal de Electores y la credencial para votar con fotografía, hasta la institucionalización de verdaderos medios de defensa del voto, cuyo estudio abordaremos en el capítulo cuarto del presente trabajo.

No obstante que nos estamos refiriendo en este apartado al voto activo como uno de los derechos políticos, consideramos importante recalcar que nuestra Constitución lo establece también como una obligación, e incluso contempla la sanción para el caso de su incumplimiento. De forma tal que los artículos 36, fracción III y su correlativo 38, fracción IV, textualmente señalan:

**“Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:
III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que les corresponda.”**

“Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año

⁵¹ Terrazas Salgado, Rodolfo, *Naturaleza jurídica de los Derechos Políticos*. Op. Cit. p. 516.

y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.”

El primer antecedente histórico que contempla al voto activo como una obligación del ciudadano mexicano lo encontramos en el artículo 9° de la Primera de las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, misma que estableció por primera vez como obligación política del ciudadano mexicano la de “concurrir a las elecciones populares, siempre que no se lo impidiera alguna causa física o moral.”

La razón de la dualidad derecho-obligación del voto activo que puede resultar contradictoria, es por demás evidente si consideramos que los poderes constitucionales dentro de la República, Representativa, Democrática y Federal que es México, dimanen precisamente del pueblo, por lo que en este sentido:

“Fue preciso establecer ese deber entre los inherentes a la condición de ciudadano, porque su abstención en un asunto de tan vital importancia para el país, tendría la característica de una punible negligencia, ya que la prosperidad y el bienestar de un pueblo dependen en gran parte de la participación que los ciudadanos tengan en los negocios públicos.”⁵²

Ahora bien, antes de abordar lo inherente al voto pasivo como derecho político, consideramos importante hacer la distinción entre dos conceptos que aunque en el lenguaje cotidiano se emplean como equivalentes, no necesariamente significan lo mismo, nos referimos al “voto” y al “sufragio”.

El “sufragio” es el medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas, atribuyendo a éstos el carácter de depositarios de una fracción de soberanía, mientras que el “voto” representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio.

⁵² *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. Congreso de la Unión, L. Legislatura, tomo II, Editorial Manuel Porrúa S.A., México, p. 361.

Como en todas las democracias modernas, en México el sufragio está caracterizado en la Constitución como universal, libre, secreto y directo. Su carácter universal se concreta en virtud de que tienen derecho a él todos los ciudadanos que cumplan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de grupos sociales específicos.

Dado el carácter libre del sufragio, el elector no está sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Contribuyendo también a ello el que sea secreto, por el hecho de que en su emisión exista la garantía de que no se conozca, respecto de cada elector considerado individualmente, en qué sentido ha manifestado su voluntad, esto es, por quién ha votado.

Como última característica del sufragio a que se refiere el artículo 41 de nuestra Constitución, el sufragio es directo, por cuanto el ciudadano elige, sin intermediación alguna a sus representantes, estableciendo con ellos una relación inmediata que se concreta en una sola instancia.

Aunado a las cuatro características que se le confieren constitucionalmente al sufragio en nuestro país, la ley reglamentaria en la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, le atribuye la de ser "personal" e "intransferible", lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él, además de que tratándose de una elección por el principio de representación proporcional, el ciudadano debe votar por una lista completa presentada por un partido político, sin tener la posibilidad de predecir a determinados candidatos de esa lista, es decir, sin poder "transferir" su voto.

2.- Derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular (voto pasivo)

A diferencia del voto activo, el voto pasivo contemplado por el artículo 35 fracción II de nuestra Carta Magna, no presenta, en nuestra opinión, una dualidad derecho-obligación, ya que si bien es cierto que el artículo 36, fracción IV de nuestra Constitución establece como obligación del ciudadano de la República la de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, esta obligación difiere en razón del momento en que se da, de la contemplada por el citado artículo 35, fracción II que consagra como prerrogativa del ciudadano la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo la calidad que establezca la ley.

En este orden de ideas, consideramos como un derecho político a aquella facultad o potestad que tiene el ciudadano de tener la posibilidad viable de acceder a un cargo de elección popular, siempre y cuando reúna previamente las cualidades que establece la ley, ya que por la naturaleza e importancia del derecho de que se trata, su ejercicio debe estar condicionado al cumplimiento de requisitos con los que se asegure de alguna forma la capacidad, calidad, aptitud y cualidad que el desempeño de cualquier cargo público requiere, constituyendo este derecho la etapa previa al desempeño del cargo público que como obligación individual pública contraen aquellos que ya han sido designados para desempeñar cargos de elección popular,⁵³ los cuales por ese sólo hecho tienen una responsabilidad del más alto rango, pues de su desempeño dependerá, entre otras cosas, la estabilidad política, económica y social del país.

⁵³ El maestro Ignacio Burgoa, define la "obligación individual pública" como el conjunto de prestaciones positivas o negativas impuestas al gobernado en favor del Estado. *Las Garantías Individuales*. Editorial Porrúa S.A., México, 1989, pp. 183 y 184.

3) Derecho a reunirse o asociarse para tratar o tomar parte los asuntos políticos del país.

Es el artículo 9° de nuestra Carta Magna el que consagra dentro de las garantías individuales el derecho de asociación y de reunión, precisando los límites y requisitos para su ejercicio.

En materia política, como en otras, la distinción entre el derecho de asociación y el de reunión lo dan dos elementos: la permanencia o transitoriedad de su objeto o fines y la creación o no de una entidad con personalidad y sustantividad jurídica propia y distinta de la de los miembros que la conforman.

En este orden de ideas, el derecho de reunión confiere al gobernado la potestad de formar parte de agrupaciones momentáneas que persiguen una finalidad transitoria determinada por la realización del objeto o fin que la motivó, mientras que el derecho de asociación confiere al gobernado el derecho de formar organizaciones mas o menos permanentes que generalmente, constituyen personas morales distintas de sus miembros y sujetas a la regulación específica que determine su propia naturaleza (civil, mercantil, laboral, etc.)

Aun cuando los derechos de reunión y de asociación son diferentes, puede decirse que ambos se hallan íntimamente ligados, toda vez que en el derecho de reunión se encuentra el embrión del derecho de asociación.

Ahora bien, dichas libertades específicas no se consagran en nuestra Constitución en términos absolutos, sino que están sujetas a determinados requisitos y limitaciones.

Como requisitos se prevé, en primer término, que el ejercicio del derecho de asociación y de reunión sea pacífico, entendiéndose por ello, de que no se profieran injurias, no se haga uso de la violencia o de amenazas, y en segundo

lugar que su objeto sea lícito, es decir que su práctica no implique la configuración de delito o falta administrativa alguna.

Los límites a estos derechos se encuentran establecidos tanto en el propio artículo 9° constitucional como en el numeral 130 del mismo ordenamiento, que prescribe como tales los siguientes:

A) Solamente los ciudadanos de la República podrán ejercer el derecho de asociación o reunión para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Esta limitación encuentra su fundamento en la preocupación que desde el Constituyente de 1857 se tuvo con relación a la no intervención de extranjeros en la vida política del país, salvaguardando con ello su independencia y soberanía, y así como la congruencia que necesariamente debe derivarse del hecho de que exclusivamente los ciudadanos mexicanos están facultados para participar en la formación y funcionamiento de los órganos de gobierno, ya sean federales, estatales o municipales. (artículo 9° párrafo primero)

B) En atención al requisito de ejercicio pacífico, se establece que ninguna reunión armada tendrá derecho a deliberar. (artículo 9° párrafo primero)

C) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos, ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. (artículo 130, inciso e), párrafo primero).

D) Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. (artículo 130, inciso e), párrafo segundo).

E) No podrá celebrarse en los templos reuniones de carácter político. (artículo 130, inciso e), párrafo segundo).

Las tres limitaciones enunciadas anteriormente, son reflejo de la experiencia histórica de la primera etapa del México independiente, donde la intervención de la Iglesia en asuntos políticos del país trajo aparejada amargas consecuencias.

En materia política, el ejercicio de las libertades en comento son base para la formación, Constitución y funcionamiento de los "partidos políticos", característica esencial de la forma democrática de gobierno, reconocidos en el texto constitucional a partir de la Reforma Política de 1977 como "entidades de interés público", sujetos a reglamentación específica, y cuyos fines son: el de 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.

Finalmente, por lo que toca a la libertad de asociación como un derecho político, cabe señalar que en adición a lo que establece el citado artículo 9º constitucional, la fracción III del artículo 35 señala en forma categórica que es prerrogativa del ciudadano: "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."; destacándose como elemento adicional a los contemplados por el multireferido precepto, la "individualidad" que fue incorporada con motivo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, misma que tiene como propósito eliminar la tan usual práctica de afiliación de carácter corporativo a los partidos políticos, corroborándose esta situación con el párrafo agregado al artículo 41 constitucional, en el sentido de que: "sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

4) Derecho de petición en materia política

Son varios los motivos que nos hacen catalogar al derecho de petición en materia política como un derecho político distinto a la garantía individual que el artículo 8° de nuestra Carta Magna contempla en los siguientes términos:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Antes de entrar al estudio del por qué consideramos a este derecho como de naturaleza política, es importante precisar en qué consiste la garantía constitucional en comento, la cual otorga al gobernado la facultad de dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá respuesta en un “breve término”⁵⁴ a la solicitud que formule, ya que a diferencia de las obligaciones que frente a otras garantías individuales tiene el Estado, las cuales en su mayoría se refieren a un *no hacer*, en el caso del derecho de petición estamos frente a una obligación de *hacer* por parte del Estado, la cual consiste en dar contestación a las peticiones que se le formulen, siempre y cuando éstas reúnan los requisitos de forma que la misma Constitución establece, es decir: a) que se formulen por los gobernados o por los ciudadanos si se trata de materia política; b) por escrito; y c) de manera pacífica y respetuosa, entendiendo por esto último el que no contengan injurias, amenazas, ofensas o cualquier otro maltrato a la autoridad a la que se dirija.

En tales términos, el derecho de petición se puede hacer valer ante el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya que estos poderes constituyen los órganos de

⁵⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el “breve término” a que se refiere el artículo 8° constitucional, debe ser aquél en el que racionalmente pueda conocerse una petición y acordarse.

expresión necesaria y continua del Estado. Así en materia legislativa el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice: "Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones". En materia administrativa el derecho de petición es el fundamento de todo inicio de trámite ante la administración pública, comprende cualquier clase de solicitudes de permisos, licencias, autorizaciones, etc. En materia judicial este derecho es ilimitado y constituye la base de toda acción procesal.

Cabe aclarar que la obligación que tiene la autoridad frente al derecho de petición, es únicamente de contestar por escrito y en un término razonable la petición formulada, más en ningún caso está obligada a responder en sentido favorable al peticionario, así, el derecho de petición contemplado por nuestra Constitución es un derecho abstracto y no un derecho a obtener una resolución justa o fundada.⁵⁵

Analizando ahora al derecho de petición en materia política como un derecho político, empecemos por señalar que este derecho como todo derecho político, está reservado a ciudadanos y ya era calificado como tal desde su inclusión en el artículo 2° del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, respecto del cual el eminente jurista Mariano Otero formuló las siguientes consideraciones:

"El artículo segundo que yo propongo, establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer los cargos de representación popular, el de petición, el de reunirse para discutir asuntos públicos y, finalmente el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes; de estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras

⁵⁵ Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías del artículo 8° constitucional, tienden a asegurar un proveído sobre lo que se pide y no a que se resuelvan las peticiones en determinado sentido.

anteriores Constituciones y, sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera a sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto como algunos autores pretenden que el sistema representativo no había podido reemplazar las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública.”⁵⁶

Ahora bien, el derecho de petición en materia política que se reserva a los ciudadanos de conformidad con el artículo 8° de nuestra Carta Magna, también se contempla como prerrogativa de los ciudadanos en el artículo 35 del mismo ordenamiento, que señala: “Son prerrogativas del ciudadano: ... V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición”.

En nuestra opinión, atendiendo a los antecedentes históricos y a que se trata de un derecho reservado a los ciudadanos, no existe inconveniente alguno en catalogar al derecho de petición en materia política como un derecho político, siendo muy difícil de delimitar su contenido, por lo que en principio se puede afirmar que es todo aquello relacionado con la elección de autoridades mediante el sufragio o con la formación y funcionamiento de las asociaciones y partidos políticos; con la adopción de medidas legislativas o ejecutivas correspondientes a las atribuciones de los poderes respectivos en el ámbito de sus facultades discrecionales que tengan que ver con decisiones fundamentales del país; con las acciones que en asuntos internacionales realice el Ejecutivo de la Unión, tales como la permanencia o ruptura de las relaciones diplomáticas o la presentación de datos para la declaración de guerra que debe decidir el Congreso y, en general, con todo aquello que el Poder Judicial determine como tal.

⁵⁶ Citado por Patiño Camarena, Javier, en *Derecho Electoral Mexicano. Op. Cit.*, p. 168.

5) Referéndum

Entendemos por referéndum, siguiendo a Humberto María Ennis:

“El acto por el cual el pueblo o cuerpo electoral en un sistema democrático con régimen de gobierno opina sobre, aprueba, o rechaza, una decisión de los representantes constitucionales o legales ...o... sistema por el cual el pueblo participa de la actividad constitucional, legislativa o administrativa colaborando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma constitucional o legislativa o en la formación del acto administrativo”.⁵⁷

De las definiciones expuestas se desprende que el referéndum necesariamente implica una manifestación de la voluntad popular organizada en cuerpo electoral que participa en el proceso de desarrollo de las funciones públicas, es decir, el pueblo manifiesta su consentimiento o negativa sobre el acto legislativo sometido a su consideración.

Al respecto, Jorge Carpizo expone:

“En el refrendo, el pueblo es colegislador. La asamblea legislativa hace un proyecto de ley, pero éste no adquiere el carácter de ley sino hasta que sea aprobado por el número de ciudadanos que la Constitución señale.”⁵⁸

Desde luego que el pueblo al fungir como legislador y en ejercicio de esta facultad, no puede realizar consideraciones de carácter técnico respecto de la norma constitucional o de la ley secundaria que se va a votar, dado que ello no es propio de la institución en estudio.

El origen histórico del referéndum data del siglo XVI y se encuentra estrechamente vinculado con la idea de democracia moderna y soberanía popular,

⁵⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill, Buenos Aires, 1979 p.190.

⁵⁸ Carpizo, Jorge, “El sistema representativo en México”, Op. Cit., p. 16.

ya que ambos conceptos fueron creando las condiciones que hacían factible su aparición y aplicación.

Sin embargo, el término "referéndum" en el sentido actual con el que lo conocemos, es producto del ideario republicano de los pensadores de la Revolución Francesa, pues fue precisamente la Convención francesa de 1793 la que inspirándose en las ideas de Rousseau, votó una resolución en virtud de la cual se exigía que toda Constitución debía ser aprobada por el pueblo, mecanismo que también fuera utilizado por Napoleón para aprobar las Constituciones de 1799, 1802 y 1804.

Casi simultáneamente, la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, elaborada por una asamblea de notables, fue sometida a la aprobación o repudio de los ciudadanos mayores de veinte años.

Puede decirse que, a partir de entonces, el referéndum fue visto en gran parte de Europa y América como una institución --por excelencia-- de consulta popular, que fomenta la participación del cuerpo de ciudadanos en las decisiones de Estado. Así, por ejemplo, la Constitución Suiza del 29 de mayo de 1874, en sus artículos 80 y 90 regulaba esta figura al disponer:

"Las leyes federales, los derechos de carácter general no urgentes y los tratados internacionales de duración indefinida o superior a quince años, se someterán a la adopción o repudio del pueblo cuando treinta mil electores... u ocho mil cantones así lo soliciten."

En los Estados de la Unión Americana, la institución de la que venimos hablando también tuvo notable aceptación y aplicación. Baste señalar, a guisa de ejemplo, que en 1789 se inicia la práctica del referéndum Constitucional con las Constituciones de Massachusetts y New Hampshire, más adelante, en 1820, en los Estados de Mississippi, Missouri y en Nueva York en 1821.

Con posterioridad a la primera guerra mundial, el referéndum fue adoptado por varios países, entre ellos, dos latinoamericanos: Chile en 1925 y Uruguay en 1942 y 1952.

Actualmente, entre los países que regulan esta institución a nivel constitucional (con las modalidades a las cuales nos referiremos en párrafos posteriores), destacan los siguientes: En Europa: Suiza, Francia, Italia, España, Dinamarca, Noruega; en Latinoamérica: Costa Rica (artículo 160), Chile (artículo 189), Ecuador (artículos 72 y 184, párrafo décimo), Haití (artículo 46), Uruguay (artículo 331) y Venezuela (artículo 246)

Sin embargo y no obstante que las Constituciones antes señaladas regulan este mecanismo de consulta popular, no en todos los casos presenta las mismas características, sobre todo tomando en cuenta la clasificación que en la doctrina se acepta respecto de esta institución.

Con la finalidad de precisar la afirmación anterior, procederemos a analizar los diferentes tipos de referéndum, destacando en cada uno de los mismos las principales Constituciones latinoamericanas que lo adoptan.

Cuando el electorado participa en la función constituyente da origen al referéndum constitucional, es decir, se atiende a la participación del cuerpo electoral en la organización jurídico-política del Estado.

Este primer tipo de referéndum presenta dos manifestaciones importantes. La primera de ellas atiende a la decisión sobre una determinada forma de Estado, tal y como ocurrió en Italia el 2 de julio de 1946 y en Bulgaria el 8 de septiembre del mismo año, cuyo procedimiento decidió sobre la conveniencia de establecer una monarquía o una república.

Por lo que respecta a la segunda manifestación, se atiende a la decisión de un documento constitucional aprobado por la asamblea constituyente, es decir, respecto de una reforma constitucional, sea ésta parcial o total.

En cuanto a esta última, se afirma que su práctica se inició en 1778 con las Constituciones de Massachussets y New Hampshire. Sin embargo, podemos afirmar que el primer documento constitucional sometido a la aprobación del electorado fue la Constitución francesa del 4 de junio de 1793.

Ahora bien, conviene señalar que un amplio sector de la doctrina suele hablar de diversas modalidades del referéndum constitucional. Por su importancia destacan dos modalidades: el referéndum constitucional de arbitraje o facultativo y el confirmativo u obligatorio.

El referéndum constitucional de arbitraje o facultativo, se presenta como un medio de arbitraje cuando surgen diferencias entre los poderes del Estado, concretamente entre el Congreso y el Presidente. En este caso, se faculta al Ejecutivo —generalmente— a efecto de consultar a los ciudadanos cuando un proyecto de reformas constitucionales sea rechazado totalmente por el Congreso, o bien, cuando éste rechace total o parcialmente las observaciones que el Ejecutivo formule a un proyecto de reformas constitucionales de origen congresional. De ahí que esta modalidad del referéndum también se le conozca con el nombre de referéndum facultativo.

Entre las Constituciones que adoptan esta modalidad destacan la de Chile y Ecuador.

En efecto, la Carta Magna chilena aprobada por plebiscito —en realidad un referéndum— efectuado el 11 de septiembre de 1980, en su artículo 32, punto 4, en relación con los artículos 117, sexto párrafo y 118 último párrafo, facultan al Presidente de la República para consultar a la ciudadanía mediante “plebiscito”,

cuando en un proyecto de reformas constitucionales, aprobado por las Cámaras, éstas no aprueben todas o algunas de las observaciones realizadas por el Presidente en ejercicio de su facultad de veto.

El texto constitucional chileno en su artículo 117, sexto párrafo, a la letra dice:

“En caso de que las Cámaras no aprueben todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo.”

Tal y como se desprende de la lectura del párrafo precedente, el Presidente recurre a la consulta popular para eliminar el obstáculo establecido por el legislador, por negarse éste a tomar en cuenta las observaciones formuladas por el Ejecutivo.

Vale la pena señalar que la anterior Constitución de Chile en su artículo 108, párrafo primero, facultaba al Presidente para consultar a la ciudadanía, cuando presentara un proyecto de reformas a la Constitución y fuera rechazado totalmente por el Congreso, facultad que la actual Constitución no contempla.

En síntesis, el referéndum en el sentido apuntado, interviene para solucionar un posible conflicto que se presente entre el Presidente y las Cámaras, cuyo carácter de medio de arbitraje se aprecia con claridad al ser el electorado el que apruebe o rechace las observaciones formuladas por el Presidente respecto de un proyecto de reformas a la Constitución.

Una solución análoga es la que presenta la Constitución de Ecuador, al facultar al Presidente de la República para convocar a plebiscito como

procedimiento de consulta de la voluntad de los ciudadanos, en los casos de reformas a la Constitución propuestas por el Ejecutivo y rechazados total o parcialmente por el Congreso (artículo 184, inciso décimo), o cuando las observaciones del Presidente, en ejercicio de la facultad de veto, sean total o parcialmente desfavorables a la reforma (artículo 250, párrafo tercero).

De esta manera la Constitución en su artículo 72 señala categóricamente que la decisión "plebiscitaria" será inobjetable.

Respecto del referéndum constitucional confirmativo u obligatorio, diremos que el mismo consiste en una ratificación del cuerpo electoral respecto de una reforma constitucional elaborada por el Congreso.

Nótese como aquí el electorado no resuelve sobre un conflicto surgido entre el Ejecutivo y el Legislativo, es decir, sobre la aceptación o rechazo de una reforma constitucional, o bien, respecto de las observaciones realizadas por el Ejecutivo. Se trata, como ha quedado precisado, de una ratificación o confirmación del electorado.

Por tanto, en el referéndum constitucional confirmativo u obligatorio, la relación se establece entre sufragantes (electores) y el Congreso, razón por la cual el Presidente no podrá objetar las enmiendas o reformas quedando obligado a promulgarlas.

Entre las Constituciones que adoptan esta modalidad del referéndum constitucional destacan la de Venezuela y la de Uruguay.

De conformidad con el artículo 246 de la Constitución Venezolana, el referéndum constitucional se establece únicamente —de ahí que se denomine también obligatorio— en caso de reforma general a la Constitución.

En este caso, el Presidente está obligado a promulgar la reforma dentro de los diez días siguientes a su sanción (artículo 249).

Por su parte, la Constitución uruguaya dispone en su artículo 331 el referéndum obligatorio en todos los casos, incluso cuando hubiese operado un procedimiento de iniciativa popular, o se hubiese convocado a una Convención Nacional Constituyente, es decir, si se trata de reformas parciales o totales a la Constitución, será requisito esencial la ratificación del electorado a través del referéndum.

A las modalidades del referéndum constitucional descritas en párrafos precedentes, habría que agregar una tercera: el referéndum constitucional alternativo que se presenta cuando se puede optar, a efecto de llevar a cabo una reforma constitucional, por cualquier procedimiento de los previstos en el propio texto constitucional.

El caso más ilustrativo de donde se presenta el referéndum constitucional alternativo, es el de la República de Panamá. En este supuesto, de conformidad con la Constitución panameña, para realizar una reforma constitucional se puede escoger entre un procedimiento basado en el sistema francés con dos legislaturas y tres debates o bien, una sola legislatura y el referéndum constitucional.

Por otra parte, la participación del cuerpo electoral puede realizarse también respecto de la legislación ordinaria, esto es, respecto de las leyes aprobadas por el parlamento. Dicha participación consiste --generalmente-- en una votación popular respecto de la ley sometida a la aprobación o rechazo del cuerpo electoral. De esta manera, el referéndum legislativo es el mecanismo a través del cual se satisface la mencionada participación.

Entre los países que contemplan en sus Constituciones este tipo de mecanismo de consulta popular destaca Uruguay.

El caso uruguayo resulta particularmente interesante, toda vez que su Carta Magna prevé un recurso de referéndum contra leyes (artículo 79), cuyos alcances no son precisados pues la Constitución se limita a señalar:

“El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Ejecutivo”.

Como se aprecia de la lectura de este artículo, el referéndum que prevé la Constitución de Uruguay pareciera ser de carácter obligatorio, es decir, se instituye un verdadero mecanismo popular por virtud del cual el cuerpo electoral puede abrogar total o parcialmente una ley.

Dicho recurso de referéndum no procede respecto de las leyes que establezcan tributos, ni tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo, en términos del mencionado artículo en relación con el diverso 133 de la misma Carta Magna.

Por lo que hace al caso mexicano, la Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de diciembre de 1978, modificada por primera vez por decreto publicado el 6 de enero de 1994, en acatamiento a lo dispuesto por la reforma constitucional de 1977, se encargó de regular la participación política de los ciudadanos vía referéndum e iniciativa popular, regulación que por cierto subsiste no obstante haber sido derogado el referéndum del texto constitucional y modificada la iniciativa popular con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1987.

De manera que el artículo 52 dispone aún que los ciudadanos residentes en el Distrito Federal, además de los derechos conferidos constitucionalmente, por otras leyes y ordenamientos aplicables, tienen el de "emitir su voto sobre los

ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum en los términos de esta ley”.

De conformidad con la ley en cita, el ejercicio de tales procedimientos se circunscribe a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal.

La situación descrita en el párrafo precedente, provocó en su momento comentarios de diversa índole: políticos, jurídicos, administrativos, etc. Gran parte de los mismos justificaron el por qué no se abrió su ejercicio a las entidades federativas. No abordaremos el estudio de tales comentarios, baste señalar tan sólo que el argumento mayormente manejado consistió en el hecho de que éste tipo de instituciones venía a ser una especie de “compensación” a los habitantes del Distrito Federal, toda vez que los mismos se encontraban en desventaja política respecto a la ciudadanía de los Estados, la cual puede elegir gobernador, diputados al congreso local y miembros de ayuntamientos.

El artículo 53 de la ley en cita, define al referéndum como: “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación, o abrogación de los ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”; situación que reitera el artículo 57 de la ley de referencia.

De lo expuesto se desprende el carácter legal y local del referéndum, que nos ocupa.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento del referéndum, se establece que éste será iniciado exclusivamente por el Presidente de la República y la Cámara de Diputados, siendo necesario en este caso, que la petición se realice por una tercera parte de sus miembros y, finalmente, por la mitad de los integrantes tratándose de la Cámara de Senadores, siempre y cuando la petición se refiera a ordenamientos legales (artículo 54).

Conveniente destacar que el referéndum en este primer caso tendrá su realización después de ser aprobado el ordenamiento legal por el Congreso de la Unión y, desde luego, en forma previa a la remisión al Poder Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. Todo ello en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

Ahora bien, tratándose de reglamentos, la petición de someterlos a la consulta popular corresponde exclusivamente al Presidente de la República (artículo 54 infine).

Por otra parte, la ley en cita habla de dos tipos de referéndum: el obligatorio y el facultativo. El primero, cuya procedencia se da en el caso de que los ordenamientos legales o los reglamentos que se crearan, modificaran o derogaran, tuviesen efectos respecto a la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y fueran por satisfacer las necesidades sociales de carácter general (artículo 58).

El referéndum obligatorio, según la ley en cita, tiene la posibilidad de convertirse en facultativo. En efecto, el artículo 58 deja a criterio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo determinar los casos en los cuales resulta inconveniente la aplicación de este tipo de procedimiento, debiendo fundar su juicio en razones de tipo jurídico, económico y social.

Vale la pena resaltar aquí, que una limitación más se presenta en el caso de los ordenamientos legales y reglamentos relativos a la hacienda pública y a la materia fiscal del Departamento de Distrito Federal, pues no obstante ser aspectos de gran trascendencia para la ciudadanía, el referéndum obligatorio se estima improcedente.

Por su parte, el referéndum facultativo opera cuando los ordenamientos legales o los reglamentos no corresponden a las características señaladas para el

caso del referéndum obligatorio, quedando, por tanto, a juicio de las autoridades ordenar o no la práctica de tal procedimiento.

Como podemos apreciar, el ejercicio de la institución del referéndum está demasiado condicionada y si a ello aunamos que tanto el Ejecutivo como el Legislativo no mostraron interés por llevarla a la práctica, fácil nos es comprender el por qué de su fracaso, sin embargo, aún nos queda la esperanza de que algún día sea regulada adecuadamente, ya que no obstante y haber sido derogada expresamente del texto constitucional, sigue contemplada en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, porque constituye un medio o mecanismo de participación ciudadana que permite la oportuna gestión y continua supervisión comunitaria de la acción del gobierno, lo cual resulta acorde con nuestra Constitución.

6) Iniciativa Popular

Otro mecanismo que permite a los ciudadanos participar en las labores gubernamentales de manera mucho más inmediata que a través de la elección de representantes, lo constituye la iniciativa popular.

Mediante esta institución el cuerpo electoral no sólo participa de la actividad legislativa, sino que orienta a los órganos del Estado en la toma de decisiones. En este sentido, coincidimos con Monique Lions cuando afirma:

“Mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control a posteriori, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental.”⁵⁹

⁵⁹ *Diccionario Jurídico Mexicano I-O*, Editorial Porrúa S.A., México, 1989, p. 1724.

Así pues, la iniciativa popular consiste en la facultad que tiene la ciudadanía para promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o cubrir las lagunas de la legislación. A este respecto, León Duguit citado por Gustavo A. Revidatti, afirma:

“Es el derecho de proponer resoluciones y hacer que se voten, transferido de la Asamblea ordinaria al cuerpo electoral.”⁶⁰

Esta institución llevada a la práctica se manifiesta a través de un proyecto de iniciativa firmado por un número determinado de electores, que tiene por objeto solicitar al órgano legislativo la adopción de una ley, su abrogación o reforma, o bien, la revisión de las normas constitucionales.

Ante una iniciativa de esta índole el órgano legislativo puede adoptar fundamentalmente tres posiciones: la primera es la aceptación del proyecto, en cuyo caso no existirá mayor problema, toda vez que la iniciativa formulada seguirá el procedimiento normal. La segunda consiste en las observaciones que pudiera realizar el órgano legislativo al proyecto presentado. En este caso, una vez aceptadas las observaciones realizadas o dirimidas las controversias que pudieran suscitarse por tal motivo, el proyecto seguirá su curso normal hasta llegar a su aprobación.

La tercera posibilidad que se traduce en un problema es que el órgano legislativo rechace el proyecto presentado, situación ante la cual se tendrá que celebrar una consulta popular a efecto de que el cuerpo electoral se pronuncie sobre la aprobación de dicho proyecto. De aceptarse por la mayoría de los ciudadanos el legislativo deberá continuar con el procedimiento respectivo para que la ley o reforma entren en vigor.

Como corolario de lo anterior, el jurista Jorge Carpizo afirma:

“En la iniciativa popular, un número determinado de ciudadanos presenta a la asamblea un proyecto de ley, y la asamblea está obligada a considerar la iniciativa. Si dicha iniciativa no prospera dentro del órgano legislativo, entonces el pueblo es quien decide sobre el destino de dicha iniciativa.”⁶¹

Por otra parte, y según la materia respecto de la cual se pronuncie el cuerpo electoral en un proyecto, la iniciativa popular podrá ser constitucional o legal, esto es, podrá versar sobre el ordenamiento fundamental o la legislación ordinaria.

Asimismo, la iniciativa puede ser formulada o simple. La primera se caracteriza por constituir un verdadero proyecto de ley o de reformas, en tanto que la segunda, constituye una mera indicación general respecto de la ley que se pretende sea adoptada, o de la reforma cuya realización busque.

De esta manera, la institución que venimos estudiando presenta diversas ventajas, toda vez que no sólo permite una participación inmediata de la masa electoral en los asuntos públicos, sino que también constituye un remedio para los abusos y desaciertos de los gobernantes; mejorando la educación de la ciudadanía en los asuntos de interés general, ya que todo proyecto formulado implica necesariamente un estudio de la cuestión en que se actúa, además de eliminar las lagunas que presenta la legislación.

Pero, en contraposición a las ventajas enunciadas sucintamente en el párrafo que antecede, los detractores de esta institución consideran que utilizar tal procedimiento significa entorpecer los avances necesarios de las comunidades, destacando al mismo tiempo, que el uso que de ella hacen los gobiernos totalitarios, es el mejor ejemplo de los inconvenientes que presenta su aplicación.

⁶⁰ Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XV, *Op. Cit.*, p. 851.

⁶¹ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*. Editorial Porrúa S.A., México, 1983, p. 222.

Desde nuestro particular punto de vista, consideramos que la regulación y aplicación de instituciones características del gobierno semidirecto en algunas materias, representa una práctica sana para el desarrollo de las funciones del Estado, ya que permite una mayor vinculación entre la problemática que se presenta en el entorno social, vista tanto por los que cotidianamente la viven como por los responsables de los órganos públicos.

Pese a las ventajas o desventajas que puede implicar la regulación y aplicación de esta institución, existen diversos países que la prevén en su ordenamiento fundamental, conscientes de que el pueblo debe tener la mayor participación posible en su gobierno, porque los gobiernos que se apoyan en determinadas clases sociales, oprimen y veján a las demás, por el interés que tienen en elevar y aumentar su influencia y poder respecto de los que les sirven de apoyo. Entre tales países destacan: Cuba, Ecuador, Perú, Venezuela, Estados Unidos; Italia, etc.

Veamos ahora, sucintamente, el tipo de iniciativa popular que regulan algunos de los países citados anteriormente.

La Constitución Política de Ecuador, además de regular el referéndum constitucional, prevé las dos modalidades que presenta la institución que venimos estudiando, es decir, la iniciativa constitucional y la legislativa.

De conformidad con el artículo 65 en relación con el artículo 163 del mismo ordenamiento fundamental, se reconoce la iniciativa popular no sólo para reformar la Constitución sino para la reforma y modificación de leyes. La misma Constitución establece que la regulación de dicha institución se dejará a una disposición de carácter secundario.

Situación diferente es la que presentaba la Constitución de Perú y la que actualmente presenta Uruguay.

El artículo 306 de la Carta Magna peruana, reconocía la facultad de iniciativa de leyes al cuerpo electoral, a efecto de llevar a cabo reformas a la Constitución, siendo necesario que el proyecto fuera suscrito por 50,000 ciudadanos con firmas comprobadas por el Jurado Nacional de Elecciones.

Caso análogo el de la Ley suprema de Uruguay, al disponer que la Constitución puede ser objeto de reforma total o parcial, por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular en la elección más inmediata, [artículo 331, inciso a]. Una vez presentado el proyecto de reformas en los términos descritos, será la propia Asamblea General la que lo someterá a votación popular. El propio ordenamiento constitucional establece que para que el plebiscito sea afirmativo, esto es, refrendar el proyecto presentado, será necesario que la mayoría absoluta de los ciudadanos concurren a los comicios, además de que por lo menos el 35% del total de los inscritos en el Registro Cívico Nacional vote a favor del proyecto de reformas.

En el caso de las Repúblicas de Cuba y Venezuela, la iniciativa popular es de carácter legislativo. Así, el texto fundamental cubano reconoce el derecho de iniciativa de leyes a los ciudadanos, siendo requisito indispensable para el ejercicio de esta atribución, que la misma sea ejercida por 10,000 ciudadanos por lo menos, que tengan la condición de electores, [artículo 86, inciso g].⁶²

En el mismo sentido, la Constitución venezolana reconoce la facultad de iniciativa de leyes a la masa electoral, siempre y cuando sea formulada por un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo a la ley.

⁶² El artículo 135 establece quiénes tienen la calidad de electores, al disponer que son titulares del derecho al voto, todos los cubanos, hombres y mujeres mayores de 16 años excepto: a) los incapacitados mentales, previa declaración judicial de incapacidad y b) los inhabilitados judicialmente por causa de delito.

Por lo que toca a Suiza, cuna de las instituciones del gobierno semidirecto, la iniciativa popular existe a nivel federal sólo en materia constitucional (artículos 120 y 123), siendo necesario que cincuenta mil ciudadanos presenten el proyecto de reformas a la Constitución.

Vale la pena señalar que la reforma puede ser total o parcial.

A nivel local, en los cantones existe la iniciativa popular tanto constitucional (artículo 6) como legislativa (artículo 90 bis).⁶³

Finalmente, aunque no menos importante, la Constitución de Italia del 27 de diciembre de 1947, consagra diversos procedimientos característicos de la democracia semidirecta, entre los que destaca la iniciativa popular legislativa. De conformidad con el artículo 71, tienen iniciativa de leyes los ciudadanos, quienes deberán formular un proyecto articulado suscrito por lo menos por cincuenta mil electores.

Ahora bien, por lo que toca a México, la iniciativa popular legislativa se introdujo por reforma del 6 de diciembre de 1977, misma que circunscribió el ejercicio de este derecho a los ciudadanos del Distrito Federal y únicamente respecto a los ordenamientos legales y reglamentos determinados por la ley para el ámbito de dicha entidad federativa..

Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional del 10 de agosto de 1987, que creó a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación ciudadana, se conservó este derecho que tenía su fundamento en el artículo 73 fracción VI, inciso g), párrafo segundo, constitucional, que decía:

⁶³ Conviene precisar que en los cantones suizos existe el derecho de revocación popular de las funciones electivas, sistema parecido al *recall* norteamericano.

“Para la mayor participación ciudadana el Gobierno del Distrito Federal, además se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señala el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.”

Por su parte, el artículo 107 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, establecía:

“La comisión a la que haya sido turnada una iniciativa presentada por representantes de vecinos o por ciudadanos... deberá verificar según el caso, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I. Que la organización promovente esté legalmente constituida.**
- II. Que la iniciativa se acompañe de nombre y firma de diez mil ciudadanos.**
- III. Que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los signantes con documento oficialmente expedido.”**

7) Veto Popular

A través de esta institución, al igual que el referéndum y la iniciativa popular, el cuerpo electoral tiene una más inmediata participación en los asuntos públicos.

Entendemos por veto popular, el mecanismo por virtud del cual el cuerpo electoral manifiesta su aceptación o rechazo respecto de una ley creada por el órgano legislativo, es decir, una vez que se crea una ley los ciudadanos pueden exigir que la misma sea sometida a la consideración del pueblo, a fin de que determine su continuación o su no vigencia.

El abogado Fauzi Hamdam Amad, define esta institución de la siguiente manera:

"Es la atribución que se concede a una fracción del cuerpo electoral..., para exigir dentro de un plazo determinado que una ley ya aprobada y vigente sea sometida a votación popular haciendo depender del resultado de ésta, la continuación o no de la vigencia de la ley."⁶⁴

Por su parte, el Dr. José Chanes Nieto expone:

"El veto popular es en realidad el derecho de la ciudadanía para iniciar un referéndum y no necesariamente, como su nombre parece indicarlo, el rechazo del pueblo a una ley aprobada por el Poder Legislativo. En efecto, durante un plazo determinado, un número previamente definido de ciudadanos puede obligar a que la ley se someta a la consideración popular, pudiendo ser confirmada o rechazada."⁶⁵

Resulta pues, que el veto popular permite participar a los ciudadanos a efecto de que una ley creada por el órgano legislativo sea sometida al pueblo, quien decidirá sobre la conveniencia de la continuación o no de su vigencia.

Finalmente, conviene destacar que esta institución presenta diversas ventajas, entre las que destaca una muy importante: prevenir una precipitación en el proceso legislativo, buscando impedir la aplicación de las leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales, además de que mejora la educación de la ciudadanía, pues el ejercicio de esta atribución implica necesariamente un conocimiento más profundo de la cuestión en que se actúa.

⁶⁴ Hamdam Amad, Fauzi, "El Referéndum: Institución Genuinamente Democrática que no debe circunscribirse su aplicación al Distrito Federal, sino hacerla extensiva al ámbito federal". Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año IV, Número IV, México, 1980, p. 347.

8) Plebiscito

A las instituciones antes señaladas, habría que agregar una más: el plebiscito.

Esta institución tiene su origen en la antigua Roma, en donde el *plebicitum* era considerado como el conjunto de decisiones de la asamblea del pueblo que actuaba agrupado en tribus.

Originalmente, estas decisiones tenían fuerza de ley únicamente respecto de las tribus que las adoptaban, pero poco a poco su fuerza se fue extendiendo a todo el conglomerado romano.

Esta primigenia concepción fue cambiando paulatinamente hasta llegar a la significación actual que conocemos, conforme al ellas el plebiscito responde estrictamente a cuestiones de carácter político. En efecto, como lo subraya el tratadista español Adolfo Posada, citado por Manuel Osorio, el plebiscito consiste en: **“los actos de voluntad popular mediante los que el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado de su vida política”**.⁶⁶

En el mismo sentido, Monique Lions expone:

“... el plebiscito consiste para el cuerpo electoral en dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión nacional a su política. Es pues, una votación respecto de un hombre: no se trata de escoger entre dos o varios candidatos, sino de conformar la nación con las orientaciones políticas de un gobernante”.⁶⁷

⁶⁵ Chanes Nieto, José, “Referéndum e Iniciativa Popular”, Revista de Teoría y Práxis Administrativa, Instituto de Administración de Nuevo León, A.C., Vol. 1, No. 3, Julio-Septiembre, México, 1987, p. 28.

⁶⁶ Enciclopedia Jurídica Ormeba, T. XXII, Op. Cit., p. 373.

⁶⁷ Lions, Monique, “El Referéndum, la Delegación del Poder Legislativo y la Responsabilidad de los Ministerios de América Latina”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, UNAM, Año V, Número 15, Septiembre-Diciembre, México 1972, p. 465.

Como se desprende de la lectura de las definiciones enunciadas, el plebiscito permite al cuerpo electoral manifestar su adhesión a una determinada forma de gobierno, designar a una persona que haya de dirigirles, o bien, decidir sobre la incorporación de todo o parte del territorio que ocupa otro pueblo, a diferencia del referéndum, procedimiento por virtud del cual el cuerpo electoral resuelve sobre la aceptación o rechazo de un proyecto de ley o de reformas, o respecto de una iniciativa de reformas a la Constitución, elaborada por el órgano de representación o por quien faculte la propia Ley Suprema para tal efecto, dependiendo del voto popular la validez y eficacia de aquellas.

Jorge Mario García Laguardia describe con precisión la distinción entre estas dos instituciones, al señalar:

“... La diferencia esencial consiste en que éste (plebiscito) no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta a cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno”.⁶⁸

III. Derecho Comparado

Con relación al tema en estudio, podemos afirmar que en el constitucionalismo latinoamericano, la mayoría de las Cartas Fundamentales contienen una referencia expresa de los derechos políticos, entre otras, cabe citar a las Constituciones vigentes de Venezuela, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, las cuales contemplan los derechos en estudio en los siguientes términos:

⁶⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba. Op. Cit. p. 376.*

1) Constitución de Venezuela

Incluye todo un Capítulo (VI) que identifica a los derechos políticos y establece:

“Artículo 110.- El voto es un derecho y una función pública. Su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley.”

“Artículo 111.- Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.

El voto para las elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca.”

“Artículo 112.- Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.”

“Artículo 113.- La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías.

Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.”

“Artículo 114.- Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional.

El legislador reglamentará la Constitución y la actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.”

“Artículo 115.- Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley.”

“Artículo 116.- La República reconoce el asilo a favor de cualquier persona que sea objeto de persecución o, se halle en peligro por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional.”

2) Constitución de la República Dominicana

“Artículo 13.- Son derechos de los ciudadanos:

1) El de votar con arreglo a la ley para elegir los funcionarios a que se refiere el artículo 90 de la Constitución.

2) El de ser elegibles para ejercer los mismos cargos a que se refiere el párrafo anterior.”

3) Constitución de Guatemala

“Artículo 136.- Deberes y derechos políticos. Son derechos y deberes de los ciudadanos:

a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;

b) Elegir y ser electo;

c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;

d) Optar a cargos públicos

e) Participar en actividades políticas; y

f) Defender el principio de la alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República”

“Artículo 137.- Derecho de petición en materia política. El derecho de petición en materia política corresponde exclusivamente a los guatemaltecos”.

“Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días, Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley.”

4) Constitución de El Salvador

“Artículo 23.- El sufragio es un derecho y un deber de los ciudadanos, salvo las excepciones consignadas en esta Constitución.

Son derechos de los ciudadanos: asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; optar a

cargos públicos según sus capacidades, y los demás que reconocen las leyes.

Son deberes de los ciudadanos: cumplir y velar por que se cumpla la Constitución de la República y servir al Estado de conformidad con las leyes."

5) Constitución de Costa Rica

"Artículo 93.- El sufragio es función cívica primordial y obligatoria y se ejerce ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta, por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil."

"Artículo 98.- Todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos, para intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República."

6) Constitución de Nicaragua

Al igual que la Constitución de Venezuela, incluye todo un capítulo (II) al que identifica como correspondiente a los "Derechos Políticos", mismo que establece:

"Artículo 47.- Son ciudadanos los nicaragüenses que hubieran cumplido dieciséis años de edad.

Sólo los ciudadanos gozan de los derechos políticos consignados en la Constitución y las leyes, sin más limitaciones que las que se establezcan por razones de edad.

Los derechos ciudadanos se suspenden por imposición de pena corporal grave o penas accesorias específicas y por sentencia ejecutoriada de interdicción civil."

"Artículo 48.- Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos; en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer.

Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país."

"Artículo 49.- En Nicaragua, tienen derecho de constituir organizaciones los trabajadores de la ciudad y del campo, las mujeres, los jóvenes, los productores agropecuarios, los artesanos, los profesionales, los técnicos, los intelectuales, los artistas, los religiosos, las Comunidades de la Costa Atlántica y los pobladores en general, sin discriminación alguna, con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad.

Estas organizaciones se formarán de acuerdo a la voluntad participativa y electiva de los ciudadanos, tendrán una función social y podrán o no tener carácter partidario, según su naturaleza y fines."

"Artículo 50.- Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente la participación efectiva del pueblo."

"Artículo 51.- Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos."

"Artículo 52.- Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca."

"Artículo 53.- Se reconoce el derecho de reunión pacífica; el ejercicio de este derecho no requiere de permiso previo."

"Artículo 54.- Se reconoce el derecho de concertación, manifestación y movilización pública de conformidad con la ley."

"Artículo 55.- Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y optar al poder."

Como podemos advertir del texto de las Constituciones latinoamericanas antes transcritas, éstas varían el contenido de lo que consideran derechos políticos, oscilando desde el reconocimiento del voto activo y pasivo como únicos derechos políticos (República Dominicana), hasta comprender como tales a la igualdad o la libertad de asociación en materia laboral, profesional o intelectual (Nicaragua), destacando las que les otorgan la doble calidad derecho-obligación (Guatemala), como sucede en nuestro país por lo que respecta al voto activo.

IV. Derecho Internacional

A nivel del Derecho Internacional, los derechos políticos han sido objeto de una progresiva internacionalización a partir del primer reconocimiento internacional que se da a los mismos, el cual tuvo lugar en el ámbito regional americano, con la adopción durante la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en la Ciudad de Bogotá en mayo de 1948, de la "Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", así como con la correspondiente "Declaración Universal de los Derechos Humanos", proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre del mismo año, los cuales si bien carecen de fuerza obligatoria por no constituir tratados internacionales, en el concierto mundial se consideran:

"...un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose en ellos promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción".⁶⁹

Estas Declaraciones suscritas por nuestro país establecen lo siguiente:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21, dice:

- "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 secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto."**

⁶⁹ Terrazas Salgado, Rodolfo, *Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos*. Op. Cit. p. 519.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XX, establece:

“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”

Ahora bien, la internacionalización de los derechos políticos ha sufrido en estos cincuenta años una notable progresividad, habiendo pasado de su mera declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar la vigencia y la protección de los mismos. En efecto, los derechos políticos aparecen actualmente regulados, en cuanto a derechos exigibles internacionalmente, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), como en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 23), en la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos (artículo 13) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23)

En materia de derechos políticos, México forma parte de los Tratados Internacionales siguientes:

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, suscrito en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966 y ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981,⁷⁰ cuyo artículo 25 a la letra dice:

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

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

⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 20 de mayo de 1981.

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

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

"Convención Americana sobre Derechos Humanos" adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981, que dispone:⁷¹

" Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos:

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

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

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena , por juez competente, en proceso penal."

"Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer", adoptada en Nueva York, el 31 de marzo de 1953 y ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981, que establece:⁷²

"I. Las mujeres tendrán derecho de votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna.

⁷¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 7 de mayo de 1981.

⁷² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el martes 28 de abril de 1981.

II. Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres sin discriminación alguna.

III. Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres sin discriminación alguna.”

“Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer”, adoptada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948 y ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981,⁷³ cuyo artículo primero señala:

“Las altas partes contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”

Tal y como se desprende de los textos antes transcritos, en el Derecho Internacional el contenido y alcance de los derechos políticos se ha limitado a considerar como tales al voto activo y pasivo así como a las condiciones legales relacionadas con ellos, destacándose entre estas, la igualdad en la posibilidad de acceso a un cargo público y la libertad, universalidad y carácter secreto del sufragio.

⁷³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 29 de abril de 1981.

CAPITULO TERCERO

EL PODER JUDICIAL Y LOS DERECHOS POLITICOS

I. Tesis Iglesias

Estudiar el pensamiento jurídico de don José María Iglesias, quien fue un valioso colaborador del Presidente Benito Juárez (que fungió como tal durante la Guerra de Reforma, la intervención francesa, el Segundo Imperio y la República Restaurada, hasta que llegó a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia), es abordar la tesis de la incompetencia de origen. Para el maestro Fix-Zamudio hay dudas sobre el hecho que él la haya creado pues comenta que la Corte, con anterioridad a la presidencia del Ministro Iglesias, ya había resuelto en 1872 y 1873 varios juicios de amparo tanto en materia político-electoral como relacionados con la legitimidad de las autoridades responsables.

“Lo que hizo el ilustre Presidente Iglesias fue perfeccionar dicho criterio, ya que en esa época no existía duda de que la Suprema Corte pudiese examinar por medio del Juicio de Amparo la violación de derechos políticos, inclusive de carácter electoral”.⁷⁴

La tesis sobre la incompetencia de origen motivaba que el máximo tribunal de la nación, con apoyo en el artículo 16 de la Constitución de 1857, examinaba la legalidad de la elección de las autoridades a las que se atribuían los actos reclamados.

⁷⁴ Moctezuma Barragán Javier, *José María Iglesias y la Justicia electoral*. Prólogo, UNAM, Mexico, 1994, p. 9.

El artículo 16 constitucional de nuestra Carta Magna de 1857, tiene su origen en la quinta enmienda a la Constitución Federal de los Estados Unidos de América la cual establece sin mencionar el término "autoridad competente" que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad y de la propiedad, sin el debido proceso legal, lo que en derecho anglosajón se conoce como *due process of law*.

Pero a su vez este precepto deriva de la Carta Magna inglesa de 1215, la cual establece que nadie podría ser arrestado, expatriado o expropiado sino era juzgado por sus pares y de acuerdo a la ley de la comunidad.

Nuestro Poder Constituyente de 1857, el 20 de noviembre de 1856, discutió el proyecto del artículo 16, sin embargo, desde un principio se agregó a la norma, a diferencia de la Carta Magna y la Constitución estadounidense, el concepto de "autoridad competente" sin que se debatiera en el seno del Congreso lo que debía entenderse por tal.

Fue en 1873 cuando en la elección para Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resultó vencedor don José María Iglesias.

Una de las personas que más ha investigado sobre la vida y obra de don José María Iglesias es el Dr. Javier Moctezuma Barragán, quien nos comenta que al ejercer la presidencia de la Corte lo hizo convencido de que para su responsabilidad, interpretar la Constitución y que al hacerlo se podía colocar como un poder político a la misma altura de los otros dos poderes.

También nos comenta que:

"José María Iglesias fue el catalizador de este logro, debido básicamente a dos elementos: el primero, la tesis de incompetencia de origen expuesta por varios precedentes a partir de 1871, magistralmente explicada por el Ministro Iglesias a través de su ponencia en el célebre caso del amparo de Morelos, que marcó un hito en la jurisprudencia mexicana. En el fondo de ambos asuntos, subraya la atribución de la

suprema corte de justicia como supremo interprete de la Constitución, aun en materia político-electoral”.⁷⁵

El juicio de amparo fue acogido por la Constitución de 1857, por primera vez se le dio una misión de control de la constitucionalidad, preservadora del régimen federal, por lo que la procedencia de este juicio como un sistema protector de los derechos del hombre.

Nace así la primera ley de amparo de 1861, cuando el 19 de septiembre de ese año se sometió a discusión la ley reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, misma que por inercia y como toda nueva ley, al poco tiempo necesitó de importantes reformas que se dieron por el jurista Ignacio Mariscal, que en ese tiempo ocupaba el puesto de Ministro de Justicia e Instrucción y quien presentó una iniciativa legal para reglamentar los mismos artículos 101 y 102 constitucionales, el 30 de octubre de 1868.

En el texto de la exposición de motivos, el Ministro de Justicia e Instrucción Pública, afirmó que:

“nada hay quizá en nuestras nuevas Instituciones que esté llamando tanto la atención como los juicios de amparo, todos convienen en su utilidad para reprimir ciertas infracciones de la Constitución que antes no podían evitarse fácilmente”.⁷⁶

Una gran diferencia entre la Constitución de 1824 y la de 1857, fue que en la primera el Congreso era el único que podía interpretar la Constitución y esta idea fue adoptada por influencia de la Revolución Francesa en donde consideraban soberanos únicamente a los cuerpos legislativos, en tanto que en la segunda, la interpretación constitucional de las leyes se le atribuyó al Poder Judicial Federal, esto por influencia del sistema norteamericano.

⁷⁵ *Ibid*, p.34.

⁷⁶ *Ibid*, p. 59.

Por ello, con las nuevas facultades del Poder Judicial Federal para declarar la inconstitucionalidad de las leyes e interpretar la Constitución, se estimó a la Suprema Corte con facultades políticas.

El caso no sólo más ilustrativo, sino que fue el que sirvió de previsión fundamental para poder llevar a los terrenos de la práctica jurídica la tesis sobre incompetencia de origen, es el que se conoce como "Amparo Morelos", llamado así por la entidad que recién había sido creada bajo el mandato del Presidente Benito Juárez, en la cual se presentaron una serie de acontecimientos tanto prácticos como jurídicos, mismos que ameritan ser recordados en este estudio para entender -desde sus inicios- la importancia y trascendencia histórica de esta llamada "Tesis Iglesias".

El 17 de abril de 1869 -por reformas constitucionales- se instituyó el Estado de Morelos que anteriormente formaba parte del Estado de México.

Su primer gobernador fue el General Francisco Leyva, quien tomó protesta el 15 de agosto de 1869 y bajo la protección en un principio de Benito Juárez y después de Sebastián Lerdo de Tejada, fue conocido por la prepotencia con la que se desempeñó al no respetar el Estado de Derecho en su propia jurisdicción territorial.

Tal fue por ejemplo el caso del Señor Aniceto, quien al haber sido condenado a la pena capital acudió, al Congreso Local para recurrir al indulto, mismo que fue notificado por el Legislativo al Ejecutivo, no obstante, la ejecución se llevó a cabo por instrucciones directas del General Leyva, quien argumentó que su secretario particular no tuvo acuerdo con él y, por ende, no le fue posible notificarle la suspensión, de la pena.

Otros casos fueron el de Marcelino Sandoval y el de Teodoro Alanís, el primero gozaba de un acuerdo de amnistía concedido por el Presidente de la

República, pero después fue fusilado supuestamente por intento de fuga; el segundo, también fue fusilado durante una época en la que por ley ya no se permitía la pena de muerte, desmanes todos estos que el General Leyva permitió.

En cuanto a los hechos del amparo que estamos estudiando, es necesario tomar en cuenta que la Constitución Estatal no permitía la reelección de Gobernador para el período siguiente, y dado que el General Leyva tenía todas las intenciones de reelegirse, modificó la Constitución que establecía que para poder ser modificada se necesitaba que la legislatura de origen aprobara por dos terceras partes la iniciativa de reforma constitucional y que esta se sometiera a la inmediata legislatura, misma que tendría que aprobarla por las mismas dos terceras partes de sus miembros.

El Gobernador, violando este procedimiento, reformo la Constitución para que el texto del artículo constitucional quedara de la siguiente manera:

“El Gobernador durará cuatro años en su encargo y podrá ser reelecto para igual período siempre que para ello concurra el voto de las dos terceras partes del Estado”.⁷⁷

Independientemente de lo anterior, a la votación tampoco concurrió ese número de electores y aun así se reeligió como Gobernador.

De acuerdo con lo dicho por los periodicos oficiales que dieron cuenta de los procedimientos, Moctezuma Barragán concluye:

“Estos documentos auténticos ratificaron que el artículo 66 de la primera Constitución del Estado de Morelos no fue reformado legalmente. Por consiguiente, probaron también que tal modificación fue ineficaz, por el hecho de haber sido verificada contra lo establecido por la Constitución local. Se demostró a su vez, que la reelección de Francisco Leyva fue anticonstitucional y, en consecuencia, no tenía la competencia de origen necesaria, conforme el artículo 16 de la

⁷⁷ *Ibid*, p. 87.

Constitución General de la República, para ocupar el cargo de Gobernador del Estado de Morelos”.⁷⁸

En este “Amparo Morelos”, un grupo de españoles reclamo como inconstitucional la Ley de Hacienda para el año 1874, argumentando la falta de quórum.

Lo anterior basado en que el Señor Vicente Llamas fue nombrado diputado sin que renunciara a su cargo de Jefe Político en su Distrito y esto estaba prohibido en la Constitución, por lo que en la sesión donde se aprobó dicha ley, sólo se encontraban presentes 6 diputados, uno de ellos el Señor Llamas y la Constitución local contemplaba como quórum de institución de la Cámara, más de la mitad de los diputados al Congreso local, que en ese momento era de diez diputados (por lo que era obvio que se necesitaban la presencia mínima de 6 diputados). Por lo que si el Señor Llamas era desconocido como diputado, no había la cantidad de legisladores necesarios, es decir, el quórum legal para poder aprobar dicha ley

También se argumentó que se necesitaba de un Poder Ejecutivo legítimo para que las leyes pudieran ser obedecidas y en el caso de Leyva, éste no era un Gobernador legítimo, ya que su elección presentaba muchas irregularidades.

Al no haber tampoco quórum de instalación en el Congreso, ambas autoridades (ejecutivo y legislativo) eran incompetentes por no haberse respetado el procedimiento Constitucional, es así como nace la incompetencia de origen al manejarse la similitud entre incompetencia e ilegitimidad, remontandose a la incompetencia al mismo origen de la autoridad.

Este amparo fue desechado por un Juez de Distrito, argumentando que no debería invadir la soberanía de un Estado. La Corte en revisión sí lo admitió, se lo envió al Juez y éste lo otorgó. Leyva pide revisión a la Corte. La Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó el amparo tomando como base del artículo 16

⁷⁸ *Ibid.*, p. 90.

constitucional y sentando la jurisprudencia de la incompetencia de origen en que mucho influyeron los razonamientos de Iglesias, como su Presidente.

II. Tesis Vallarta

Cuando don Ignacio Luis Vallarta llegó a la presidencia de la Suprema Corte, no sólo desapareció la tesis de la incompetencia de origen, sino que fue él quien propició la reforma constitucional que se aprobó en 1882, por virtud de la cual se modificó el artículo 79 de la Constitución de 1857, para suprimir la suplencia del Presidente de la República por el de la Corte (en su lugar se estableció la del Presidente o Vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente en los periodos de receso).

“Para Vallarta la frase de incompetencia de origen no tenía sentido jurídico y era una expresión desafortunada para designar a la ilegitimidad y forzarla a incorporarse dentro del texto del artículo 16 Constitucional”.⁷⁹

Vallarta argumentaba que la Suprema Corte no tenía más facultades que las que la propia Constitución expresamente le concedía; por lo que el artículo 117 no expresaba que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuviera atribución para revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales.

Para atacar la “Tesis Iglesias”, Vallarta sustenta que la legitimidad se deriva de un nombramiento o de una elección y es un concepto atribuible sólo a las personas que se les impone el carácter de autoridad. Mientras que la competencia mira exclusivamente a las atribuciones que la ley le otorga a cada autoridad, es pues el ámbito de atribuciones y facultades que las autoridades ejercen por disposición legal.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid*, p. 239.

⁸⁰ *Ibid*, p. 242.

Al hacer esta diferencia, decía que por ende no era aplicable el artículo 16 de la Constitución, puesto que sólo se refiere a la orden proveniente de autoridad "competente" y no de autoridad "ilegitima", él mismo daba el ejemplo que si un Juez civil era designado cuando no tenía la edad suficiente y resolvía un asunto civil, este era ilegítimo más no incompetente.

La Corte, por tanto, no estaba autorizada conforme a la Constitución para impugnar su legalidad, sin embargo, si ese mismo Juez dictaba una sentencia penal sin estar autorizado por ley, sería incompetente y ese acto si podría ser impugnado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La "Tesis Vallarta" se puede resumir en los siguientes conceptos, pero podemos fácilmente entenderlos como ataques a la propia "Tesis Iglesias":

- Los casos de incompetencia de origen son cuestiones políticas y no constituyen una controversia judicial, por lo que no debe politizarse el propio amparo, ni desnaturalizar al Poder Judicial (que debe actuar dentro de un orden jurídico);

- Según Vallarta el artículo 16 tenía como objetivo proteger a los individuos de la violación de las garantías individuales mediante juicio, y que de aceptarse la "Tesis Iglesias", se tendrían dos resoluciones muy complejas: el decreto de violación a la garantía individual y el relativo al examen de la legitimidad de su autoridad. El decía que lo anterior sería sacrificar los derechos personales del hombre en aras del interés transitorio de las cuestiones públicas.

- Para Vallarta, la tesis de incompetencia de origen es incongruente, ya que se basa en el hecho de que no hay autoridad, por lo que consecuentemente, no procedería el juicio de amparo.

III. Improcedencia Jurisprudencial



Entramos a un terreno actual y contemporáneo, en donde el presente no es más que producto de la historia, del pasado y de las discusiones que rigieron y, como veremos, siguen rigiendo en nuestro actual sistema jurídico.

En efecto, la improcedencia del juicio de amparo por violación de los derechos políticos de los ciudadanos en nuestra actual Constitución vigente, sigue sin modificación alguna, es decir, el Poder Judicial no interviene para conocer y resolver casos de carácter político y por ende político-electoral, que sean planteados por dicha vía constitucional.

“La Jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derecho especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley”.⁸¹

La misma Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 192 nos da una idea del alcance de esta institución.

“Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y el Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en

⁸¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*. Porrúa S.A., México, 1989, p. 260.

contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.⁸²

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados”.

Fue así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la siguiente jurisprudencia:

“Derechos Políticos. La violación de los Derechos Políticos no da lugar al Juicio de Amparo, porque no se trata de garantías individuales”.⁸³

Como veremos más adelante, esta postura no quedó sólo en tesis jurisprudencial, sino que también se concretó en la ley reglamentaria respectiva.

Para subrayar este criterio de no identificar las garantías individuales con los derechos políticos, procedemos a citar algunas jurisprudencias que plasman esta postura del Poder Judicial:

“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 ella Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos”.⁸⁴

⁸² En virtud de las reformas que sufrió el pleno de la Suprema Corte, el artículo 15 transitorio de la Ley orgánica del Poder Judicial Federal, establece 8 ministros en lugar de los 14 que anteriormente se requerían.

⁸³ Apéndice al tomo LXXXVI, tesis 312, p. 516.

⁸⁴ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera parte, Tribunal Pleno, p. 664.

"DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA.

La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales".⁸⁵

Jurisprudencia por demás tajante, pues sin ir al fondo del asunto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación parte de la premisa de que los derechos políticos no son garantías individuales ni tampoco se asimilan o pueden identificarse como tales.

"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, aquéllas que conciernen al hombre y no las que se refiere al ciudadano ; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional ; supuesto que no constituye violación de una garantía individual".⁸⁶

Esta Jurisprudencia hace referencia a la violación de garantías individuales y de alguna manera las vincula con la naturaleza del ser humano, del hombre como tal; por otro lado, distingue y relaciona los derechos políticos con la calidad de ciudadano.

"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

⁸⁵ Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8A, Tomo XIV, primera parte, p. 546.

⁸⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 21.

derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos".⁸⁷

Es decir que si las prerrogativas o derechos del ciudadano estuvieran consagradas en los primeros 29 artículos de la Constitución, sí cabría el Juicio de Amparo.

"DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A.

Es importante el amparo que se enderece por los miembros de un ayuntamiento, contra la deposición de sus cargos, porque el derecho a desempeñar un empleo público como son los cargos concejiles y los de elección popular, constituye un derecho político, en cuanto que es una función inherente a la ciudadanía, atento lo dispuesto en los artículos 35, fracción II, y 36 fracción V, de la Constitución supuesto que dichos preceptos claramente establecen que el desempeño de los cargos de elección popular y concejiles, es una prerrogativa y una obligación del ciudadano. No debe tomarse en consideración esa circunstancia de que, además de los derechos políticos que reclamen, se señale también como infringido el derecho de percibir los sueldos correspondientes, estimándose éstos como incluidos en el patrimonio de los quejosos, toda vez que dichos sueldos, emolumentos y honorarios, no son sino una consecuencia de la investidura política y, por ende, accesorios de ésta".⁸⁸

Es decir que si el derecho a una remuneración justa puede ser una garantía, el hecho de que sea una retribución para cargos políticos, ya no es garantía porque se deriva de una cuestión política.

"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

⁸⁷ Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 23.

⁸⁸ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 22.

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 los de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales, y reiteran las condiciones especiales de los derechos políticos, el otorgamiento por el artículo 97 de 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".⁸⁹

La permanencia o la ocasionalidad de los derechos, no debe ni siquiera mencionarse porque no es fundamental para distinguir un derecho de otro.

El verdadero espíritu debe ser la integridad y su protección del ser humano.

"DERECHOS POLITICOS

El hecho de desempeñar un cargo de elección popular, engendra ciertos derechos de carácter netamente político, puesto que son el resultado del ejercicio de uno de los derechos que tiene todo ciudadano; pero eso no excluye que, ya estando en funciones la persona electa, se originen determinados derechos que ya atañen al mismo individuo, que son inherentes a todo hombre, con abstracción de su cualidad accidental, pues no por ser funcionarios, van a dejar de gozar de las garantías individuales que señala la Constitución, juntamente con el derecho adquirido de desempeñar por tiempo señalado, el cargo para el cual se hizo la elección, nacen otros derechos de carácter civil, que de ser vulnerados, tienen que afectar directamente a las personas electas, pudiendo citarse entre otros derechos, el de percibir las asignaciones que por el desempeño del cargo, señala la ley relativa, y de las cuales no se les puede privar libremente, sino mediante los procedimientos marcados por la ley; así como el de permanecer en un puesto que se obtiene por elección, sin poder ser destituido, sino por resolución judicial, puesto que tal destitución equivaldría a una pena".⁹⁰

⁸⁹ Tribunales Colegiados de Circuito, Seminario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 109-114, parte sexta, p. 63.

"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".⁹¹

"DERECHOS POLITICOS, AMPARO POR VIOLACION DE.

Es improcedente el amparo que se enderece por los miembros suplentes de un ayuntamiento, contra el desconocimiento de sus cargos, porque el derecho de desempeñar un empleo público, como son los cargos concejiles y de elección popular, constituye un derecho político, en cuanto que es una función inherente a la ciudadanía, atento a lo dispuesto por los artículos 35, fracción II y 36, fracción V, de la Constitución General de la República, supuesto que tales preceptos claramente establecen que el desempeño de los cargos aludidos es una prerrogativa y una obligación del ciudadano, y el juicio constitucional no se ha instituido para reparar violaciones a los derechos políticos".⁹²

"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 se desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político".⁹³

"DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLITICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE.

⁹⁰ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XIII, p. 815.

⁹¹ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XIII, p. 823.

⁹² Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8A, tomo XIV, julio primera parte, p. 546.

⁹³ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XIII, p. 823.

Para que la acción constitucional intentada en contra de una ley de contenido político-electoral sea procedente, es menester que la controversia verse sobre la violación de una garantía individual, aun cuando esté asociada con derechos políticos, y no exclusivamente respecto de estos últimos, puesto que la violación de los derechos políticos no es reparable mediante el juicio de amparo”.⁹⁴

“DERECHOS POLITICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACION DE.-

Si bien es cierto que el amparo es improcedente contra actos de naturaleza eminentemente política, también lo es que esos actos puedan involucrar la violación de garantías individuales, protegidas por la Constitución; sería peligroso sustentar la tesis de que aun encontrándose íntimamente relacionados los derechos políticos con los derechos del hombre, se deseché en todo caso la demanda de amparo, pues resultaría que no habría un solo funcionario público que se estuviera en posibilidad de ejercer libremente sus funciones, porque bastaría que disintiera del criterio sustentado por la mayoría del grupo político, para que éste lo consignara al Gran Jurado, que es el que tiene el control del mismo cuerpo político y sería irremisiblemente desaforado; de sostener la tesis dicha, se mataría la libertad de expresión y la libertad de pensamiento, prerrogativas inestimables que la Constitución Federal concede a los miembros de los cuerpos legislativos, protegidos ampliamente por el fuero inherente a esa clase de cargos. Por lo tanto, la privación de un cargo público de elección popular, como el de Diputado, puede envolver la violación de garantías individuales, no debe desecharse de plano la demanda de amparo que contra tales actos se enderece, sino que debe dárseles entrada, tramitarse el juicio en forma legal y, en su caso, dictar la resolución que corresponda”.⁹⁵

“DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A.

Conforme a la fracción I del artículo 103 constitucional, los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; de donde se desprende que el juicio de amparo es improcedente cuando no se trata de aquellas garantías, como sucede si se endereza contra la orden para suspender al quejoso como miembro de un ayuntamiento, ya que aquél

⁹⁴ Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca, 8A, Tomo XIV, Tesis 2a. XIII/94, p. 33.

⁹⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XLV, p. 1438.

resulta afectado en el derecho de desempeñar un cargo público, que es de naturaleza esencialmente política”.⁹⁶

IV. Improcedencia Legal

En estricto sentido, hablar de la improcedencia legal, se traduce en la no procedencia del juicio de amparo no solo para la protección de los derechos políticos, sino en general para la materia electoral.

Consideramos importante por los efectos didácticos de este mismo estudio, recopilar lo que distinguidos Jurisconsultos, entienden por Juicio de Amparo.

Don Ignacio L. Vallarta lo define como:

“El proceso legal intentado para recuperar sumariamente cualquiera de los derechos del hombre consignados en la Constitución y acatados por una autoridad de cualquier categoría que sea, o para eximirse de la obediencia de una ley o mandato de una autoridad que ha invadido la esfera federal o local respectivamente”.⁹⁷

El Dr. Ignacio Burgoa dice que es:

“Un juicio o proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad (lato sensu) que le causa un agravio en su esfera jurídica y que considera contrario a la Constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”.⁹⁸

⁹⁶ Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 21.

⁹⁷ Vallarta, Ignacio, *El Juicio de Amparo y el Writ of Habeas Corpus*. Editorial Porrúa S.A., México, 1975, p. 39.

⁹⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1992, p. 177.

Don Alfonso Noriega lo conceptualiza de la manera siguiente:

“El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en los Estados o viceversa, y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación”.⁹⁹

El Maestro y Ministro Doctor Juventino V. Castro, nos dice que:

“El amparo es un proceso concentrado de anulación -de naturaleza constitucional- promovido por la 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 los actos conculcatorios de dichas garantías; 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 tengan 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”.¹⁰⁰

El Doctor Héctor Fix Zamudio, reconocido investigador emérito da la definición siguiente:

“Amparo es un proceso (y recurso), puesto que constituye un procedimiento armónico, autónomo y ordenado a la composición de los conflictos entre las autoridades y las personas individuales y colectivas, por violación, desconocimiento o incertidumbre de las normas fundamentales y que se caracteriza por conformar un remedio procesal de invalidación”.¹⁰¹

⁹⁹ Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1980, p. 56.

¹⁰⁰ Castro, Juventino V., *Lecciones de Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1974, p. 299.

¹⁰¹ Fix Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1964, p. 171.

La primera ley de amparo, publicada en el Diario Oficial de Federación en octubre de 1919, no estableció causal de improcedencia alguna que se refiriera a lo político-electoral, pero en la práctica se desechaba cualquier demanda de amparo de esta índole, al aplicarse las jurisprudencias antes referidas.

El 10 de enero de 1936, se publica la ley de amparo en vigor que en su capítulo VIII "De las causas de improcedencia", dispuso que:

"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones;

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 confieren la facultad de resolver soberana o discrecionalmente".

Al respecto, el catedrático Don Alfonso Noriega Cantú concluye que:

"Las causales de improcedencia contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, tienen su origen precisamente, en circunstancias de carácter político, y más aún, derivan de la tesis general y constante tanto de la teoría como de la práctica de nuestro juicio de amparo, en el sentido de que éste es improcedente cuando se hace valer en contra de actos políticos. Efectivamente, desde que se encontraba en vigor la Constitución de 1857, se planteó ante los tribunales federales el problema relativo a la procedencia de los juicios de amparo que se hacían valer en contra de la violación de derechos políticos y desde entonces, el criterio uniforme de la Suprema Corte de Justicia, ha sido en el sentido de que los mencionados derechos no están protegidos por el capítulo primero de la Constitución y por tanto, la presunta violación de los mismos, no puede considerarse como una violación a las garantías individuales, que hiciera procedente el juicio de amparo."¹⁰²

¹⁰² Noriega Cantú, Alfonso. *Op. Cit.* p. 476.

CAPITULO CUARTO

EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICOS

I.- Sistemas de Calificación y Colegios electorales

Antes de analizar la evolución legislativa del órgano jurisdiccional en la material, consideramos necesario abordar el tema que se refiere a los sistemas de calificación de las elecciones y a los Colegios Electorales, que en nuestro país por muchos años fueron un binomio electoral.

Los sistemas de calificación electoral toman su distinción atendiendo a la naturaleza del órgano supremo de decisión electoral, lo que permite definir tres tipos diferentes: "autocalificación", "heterocalificación" y "mixto".

1) **Sistema de autocalificación.** Parte de la consideración de que cada Poder es independiente de los otros dos, razón por la cual éstos no deben inmiscuirse en asuntos que no son de su competencia. En tal sentido, se afirma que el Poder Legislativo es independiente, y por ello no puede ser sometido a la fiscalización del Ejecutivo o Judicial, por lo que es a las mismas Cámaras que integran el Congreso o Parlamento a quienes les compete la calificación de la elección de cada uno de sus integrantes.¹⁰³ Este sistema se puede dar de dos formas:

¹⁰³ El sistema de auto calificación también ha sido denominado por la doctrina como "Sistema de calificación Política" o "Contencioso Político".

A) Todo el conjunto de los presuntos diputados o senadores, verifica la validez y legalidad de la elección de cada uno de ellos y resuelve las posibles controversias que se susciten; y

B) Un grupo determinado de presuntos miembros de la Asamblea se encargan de dicha calificación.¹⁰⁴

A favor de ese sistema se aduce la exigencia de salvaguardar la continuidad de los órganos del Estado, el respeto al principio de autogeneración del Poder Legislativo y la legitimidad de la negociación interpartidista apegada a derecho en el seno de los Colegios Electorales. En su contra, se argumenta fundamentalmente que los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas que la realizan, actúan a la vez como juez y parte interesada, en virtud de que se integran con todas o algunos de los presuntos representantes populares surgidos precisamente de las elecciones que son objeto de la calificación misma.¹⁰⁵ Entre los países que practican este sistema podemos mencionar: Argentina, Dinamarca, Italia, Bolivia, Francia, Noruega y Venezuela.

2) **Sistema de Heterocalificación.** Atribuye la calificación de las elecciones y la solución de los conflictos que pudieren derivar de ellas, a un órgano diferente a la Asamblea surgida de la propia elección y en este sentido presenta dos variantes:

A) La que otorga la facultad decisoria suprema al Poder Judicial, por lo general ya establecido.

B) La que constituye un tribunal específico para la materia electoral.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.* pp. 205-206.

¹⁰⁵ Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1990, pp. 296-296.

¹⁰⁶ Andrade Sánchez, Eduardo, *Op. Cit.*, p. 206.

Los argumentos justificativos de este sistema manifiestan que a través de él, la autonomía del órgano calificador garantiza en mayor medida un desempeño objetivo e imparcial para resolver con apego a derecho las irregularidades que surjan del análisis del proceso electoral, evitando así, que las decisiones se tomen con un criterio estrictamente político. En contra de este sistema, se esgrime que violenta la división de poderes al propiciar la injerencia de órganos correspondientes a uno de ellos en la integración y funcionamiento de otro poder. De igual forma, se señalan como desventajas la inexistencia de un Derecho Electoral sustantivo plenamente acabado, la carencia de una magistratura profesional, así como el hecho de que funcionarios designados sean los que califiquen la elección de representantes surgidos de la voluntad soberana del pueblo, expresada a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.¹⁰⁷ Entre los países que participan de este sistema también llamado "contencioso jurisdiccional", se encuentran: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

3) **Sistema mixto** Este sistema se caracteriza porque en la calificación de las elecciones intervienen sobre los mismos asuntos, pero en momentos diversos tanto un órgano jurisdiccional como un órgano parlamentario.

Por lo que respecta a este tema México pasó de tener un sistema mixto a un sistema de heterocalificación.

II. Naturaleza jurídica del Tribunal Electoral

Referirnos en este capítulo la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral, nos obliga considerar la naturaleza individual de diferentes tribunales que han existido en nuestro país en las últimas dos décadas. Así, podemos hablar en primer

¹⁰⁷ Núñez Jiménez, Arturo, *Op. Cit.* pp. 296-297.

término de la naturaleza jurídica del Tribunal Contencioso Electoral que nace a mediados de la década de los ochenta y que era considerado como un "organismo autónomo de carácter administrativo", por lo que debemos encuadrarnos en un ámbito ajeno al judicial.

El maestro Sergio Martínez Rosaslanda aborda el tema de lo que podemos entender por contencioso administrativo, definiéndolo:

"como la controversia que se suscita entre la Administración Pública y los administrados, por actos de la primera, cuyas características pueden resumirse de la siguiente manera :

a) el contencioso administrativo es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia, dictada por los Tribunales Administrativos, entendiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo, realizan funciones materialmente jurisdiccionales.

b) Un segundo elemento de lo contencioso administrativo consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.

c) Otro elemento del contencioso administrativo consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo emana siempre de la autoridad administrativa".¹⁰⁸

Siguiendo con este orden de ideas, encuadrados en este ámbito administrativo podemos entender a la Justicia Administrativa como los medios de defensa que tienen los administrados para defenderse del actuar en muchas ocasiones avasallador de la administración pública. Este término hace alusión al conjunto de medios de defensa que tiene los particulares en la vía administrativa y en la contenciosa, es decir, la figura de los recursos administrativos que a su vez podemos entender como medios de defensa al alcance de los administrados que se pueden hacer valer dentro del ámbito de la autoridad administrativa con el

¹⁰⁸ Martínez Rosaslanda, Sergio, "Análisis Comparativo del Contencioso Francés con el Mexicano". ARS IURIS, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Separata 14, México, 1995, pp. 157-158.

objeto de que la propia autoridad reconsidere su acto, lo analice y, en su caso, lo revoque o, al menos, lo modifique.

Para efectos de una homologación en las definiciones anteriores podemos substituir a la autoridad administrativa por la autoridad electoral; recursos administrativos por recursos electorales y administrados por ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos.

La propia naturaleza de los Tribunales y sobre todo de los Tribunales de la Federación, es que en ellos radica el poder jurisdiccional del Estado Mexicano, consagrado lo anterior en nuestra Constitución y tienen por finalidad:

“... la resolución de un problema jurídico que puede o no ser constitucional, sin que dichos Tribunales se sitúen en una relación de hegemonía sobre los demás órganos del Estado y sin que pretendan establecer el equilibrio entre ellos mediante el control de sus actos”.¹⁰⁹

Al Tribunal Electoral que veremos con mucho mayor detenimiento más adelante, se le considera como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes electorales que quedan reservadas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

III. Breve reseña de su evolución

Hablar de la evolución del Tribunal encargado de resolver cuestiones o controversias electorales, nos obliga invariablemente a tocar el tema de “Justicia Electoral” que podemos entender como aquel que:

“Abarca los aspectos relacionados con el órgano responsable de su impartición y con los procedimientos correspondientes, así como los

¹⁰⁹ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 432.

mecanismos jurídicos necesarios para garantizar los derechos de los ciudadanos frente a los actos de autoridad”.¹¹⁰

Es decir, el propio tribunal, así como su naturaleza y los alcances de los medios de impugnación establecidos para proteger los derechos políticos, quedan englobados en lo que es el concepto de “Justicia Electoral”.

Su evolución no sólo es un fenómeno histórico que se da por el sólo transcurso del tiempo, sino que es el resultado de encontrar respuestas a verdaderas necesidades en el ámbito político-electoral, por lo que podemos afirmar se ha venido perfeccionando en nuestro país todo lo relacionado a la “Justicia Electoral”.

La credibilidad en los resultados electorales ha sido de vital importancia tanto para el órgano encargado de la organización de las elecciones, como para los ciudadanos que acuden a emitir su voto en las jornadas electorales. Por lo mismo, ha sido necesario contar con una alternativa para poder impugnar cualquier anomalía que se crea puede existir tanto en el proceso electoral como en sus resultados.

1) Hasta antes de 1977

La calificación de las elecciones federales era competencia del Colegio Electoral, institución política de la Cámara de Diputados. Aquí, se puede apreciar desde un punto de vista objetivo, que las elecciones son calificadas -en el Congreso- mediante una autocalificación, puesto que intervienen algunos representantes que resultaban electos en el mismo jurado electoral.¹¹¹

¹¹⁰ Becerra Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La Reforma Electoral de 1996*. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1996, p. 127.

2) Reformas de 1977 (recurso de reclamación)

Un antecedente no en lo que se refiere al tribunal electoral sino a un instrumento que velara por el derecho, ejercicio y respeto al voto, se plasmó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (L.F.O.P.P.E.) de 1977 y en nuestra Constitución.

Efectivamente, con la reforma política de este año se crea un recurso legal para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales.

En el artículo 60 de la Constitución, se contempló el Recurso de Reclamación que podía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Este artículo decía:

“Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará el recurso”.

Este recurso, “... presentó una innovación trascendente por involucrar la participación del Poder Judicial”.¹¹²

¹¹¹ *Ibid*, p. 128.

¹¹² Núñez Jiménez, Arturo, *La Reforma Electoral de 1989-1990*, Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1991, p. 127.

En la exposición de motivos que acompañó a la propuesta de adición correspondiente, se señaló que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer del Recurso de Reclamación, debería verificar los planteamientos que formulara el reclamante y determinar si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las elecciones. Asimismo, se manifestó que en estos casos la Suprema Corte de Justicia actuaría sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral analizaría los hechos tal como aparecieran probados correspondiéndole resolver de acuerdo con los elementos de convicción que se le presentaran. También se puso especial énfasis en destacar que las resoluciones que emitiera la Suprema Corte tendrían carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarían o anularían la calificación hecha por los colegios electorales.

En la ley reglamentaria, se determinaron los requisitos de procedencia así como el trámite a que se debía sujetar el Recurso de Reclamación, con la finalidad de que, a través del mismo, exclusivamente se plantearan los casos de violaciones substanciales, cuya trascendencia se estimara determinante en los resultados de una elección particular buscando con ello evitar la interposición de reclamaciones notoriamente infundadas, cuyo propósito no fuera otro que entorpecer la instancia de calificación.

Con apego a lo dispuesto por la LFOPE, cualquier partido político podía interponer el recurso, siempre y cuando lo hiciera dentro de los tres días hábiles posteriores a la fecha en que el Colegio Electoral hubiera calificado la elección de todos los miembros de la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso precisaba que la presentación de este recurso no suspendería los efectos de la calificación por considerar que de lo contrario un número indefinido de casos pendiente pudiera originar que por falta de quórum, la Cámara no se instalará el 1º de septiembre, fecha en que en ese entonces y por disposición de la Constitución, el Poder Legislativo Federal debía

iniciar su periodo ordinario de sesiones. Por esta razón y con objeto de asegurar el funcionamiento continuo de las instituciones de la República, se dispuso que los presuntos diputados cuya elección fuera reclamada, debían rendir su protesta y ejercer las funciones del cargo hasta en tanto resolviera la Suprema Corte.

Si la Suprema Corte encontraba fundados los conceptos de violación expresados por el recurrente, debía hacerlo del conocimiento de la Cámara de Diputados, la cual debía turnar el expediente a una comisión que se debía integrar con objeto de calificar de nuevo la elección en cuestión.

Si la Cámara estimaba que debía anularse la elección porque el candidato no reunía los requisitos de elegibilidad establecidos en la Constitución, el Colegio Electoral podía declarar diputado electo al candidato que hubiera obtenido la votación más cercana a la del que obtuvo la constancia de mayoría y si fuera por otro motivo, debía convocar a elecciones extraordinarias.

En resumen, el Recurso de Reclamación respondió en el ánimo de sus promotores, al propósito de imprimir una mayor objetividad a los resultados de todo proceso electoral, evitando injerencias indebidas del Poder Judicial en el Poder Legislativo, que pudieran dar lugar a un enfrentamiento entre dichos poderes. Este punto fue uno de los más controvertidos de la reforma de 1977.

Para los que apoyaban la reforma, era positivo que la Suprema Corte de Justicia participara en cuestiones electorales. Una materia tan compleja como la electoral, requería que su tratamiento se le confiara a un órgano del Poder Judicial que por su propia naturaleza ofrece la máxima garantía para el correcto desarrollo del "debido proceso legal".

Para otra corriente, era inconveniente involucrar a un poder eminentemente jurídico como lo es la Suprema Corte de Justicia en cuestiones políticas, ya que se desnaturalizaban sus funciones al darle esta participación. Consideraban que

inmiscuir a la Suprema Corte, iba en contra del propósito de consolidar al Poder Judicial como un poder de derecho.

Otro grupo dentro de esta corriente consideraba que la intervención de la Suprema Corte en la calificación de las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo era improcedente, toda vez que implicaba una violación al principio de la separación de poderes.

Así, con el tiempo se fue evidenciando de manera cada vez más clara que los términos de la "Reforma Política" de 1977 resultaron insatisfactorios.

Pero también se fue generando en forma paralela, el convencimiento de que si se querían resolver los conflictos electorales con apego a derecho, se requería promover la creación de un tribunal independiente del Poder Judicial, configurado como un órgano de plena jurisdicción y en cuya integración interviniera necesariamente el Poder Legislativo.

"... en la práctica, el recurso de reclamación fue poco afortunado. En primer lugar, su interposición no daba lugar a la suspensión de los trabajos de calificación, los representantes impugnados asumían sus respectivos cargos. Además, las resoluciones de la Corte no tenían efectos obligatorios para el Colegio Electoral, por lo cual este último podía ignorarlas".¹¹³

En suma, este recurso fue poco funcional por lo que en 1986 con la denominada "Renovación Política Electoral", se hicieron reformas a la Constitución, dándose por primera vez un sistema mixto para la calificación de las elecciones.

¹¹³ Becerra, Salazar y Woldenberg José, *Op. Cit.*, p. 127.

3) Tribunal de lo Contencioso Electoral

Una vez derogadas las bases estructurales del Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia y con objeto de establecer un sistema tendiente a asegurar que el proceso electoral se desarrollara conforme a la ley, en 1986 se propusieron reformas al artículo 60 de la Constitución Política, para conformar un régimen contencioso electoral bajo los siguientes términos:

“Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, la ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por la 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 que son la última instancia de la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán carácter de definitivas e inatacables”.

Como se puede apreciar, las bases constitucionales resultaban por demás escuetas, toda vez que la Constitución tan sólo señalaba que la ley determinaría la competencia del tribunal y que sus resoluciones podían ser modificadas por los respectivos Colegios Electorales.

En seguimiento de estas disposiciones, el Código Federal Electoral de 1987 en su calidad de ley reglamentaria, reguló la organización y el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que definió como un “organismo autónomo de carácter administrativo” competente para resolver los recursos que en materia electoral configuraba la ley, precisándose que sus resoluciones sólo podrían ser modificadas por el Colegio Electoral de cada Cámara, lo que quería decir que estos eran la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tenían el carácter de definitivas e inatacables.

En su oportunidad, se criticó el hecho de que el Código Federal Electoral (CFE) de 1987, calificara al tribunal como un organismo de carácter administrativo: se consideró que la denominación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) dejaba mucho que desear, toda vez que no precisaba su ámbito espacial de competencia y el término "contencioso" resultaba innecesario porque ello es lo propio de todo órgano jurisdiccional.

El Código definía al tribunal en su artículo 352, que prescribía:

"El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja a que se refiere el libro séptimo de este código".

Fue así como en 1987 aparece por primera vez en la legislación electoral esta figura, cuyo principal propósito era otorgar una mayor credibilidad a los procesos electorales federales de nuestro país.

Por lo que hace a su composición, cabe destacar que en los términos del CFE de 1987, se integraba por siete Magistrados Numerarios y dos Supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos, precisándose que la iniciativa correspondiente debía tener su origen en la Cámara de Diputados y requiriéndose que el dictamen respectivo fuera ratificado por la Cámara de Senadores. Asimismo, se dispuso que debería fungir como Presidente del Tribunal, el magistrado que designara el pleno para cada elección federal y que los magistrados serían nombrados para ejercer sus funciones por dos procesos electorales ordinarios sucesivos pudiendo ser ratificados.

Contaba además con un secretario general, secretarios y personal que era nombrado por el Presidente del mismo. El tribunal resolvía en pleno con la presencia de por lo menos seis de sus miembros, las resoluciones se tomaban por

mayoría de votos y en las que hubiera empate el voto de calidad lo tenía el Presidente.

Es importante recalcar el hecho de que los partidos políticos eran quienes proponían a los magistrados.

El tribunal se organizó en forma centralizada y tenía su sede única en el Distrito Federal, lo que daba como resultado que los recursos que se presentaran en todos los distritos electorales y en todas las circunscripciones, tuvieran que ser remitidos con lo cual se dificultaba que las resoluciones fueran prontas y expeditas.

Con relación a su funcionamiento, tan sólo funcionaba de octubre del año anterior a las elecciones al término del proceso electoral, es decir, por un lapso aproximado de un año.

Según el artículo 313 del Código los recursos que se podían interponer eran:

- a) Revocación
- b) Revisión
- c) Apelación y
- d) Queja

De los recursos que configuró el CFE de 1987, el más importante fue el de "queja", el cual tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o, en su caso, de la elección efectuada en un determinado distrito electoral, siempre que se diera alguna de las causales de anulación previstas por el Código.

Las resoluciones emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral en materia de queja eran obligatorias para los recurrentes y para los organismos

electorales, así como inatacables, porque en su contra no procedía medio de impugnación alguno, sin embargo, no eran definitivas porque por disposición del artículo 60 constitucional, eran susceptibles de ser modificadas o revocadas por los correspondientes Colegios Electorales. En consecuencia, en materia de nulidad de elecciones la queja no era sino una instancia previa, la última instancia la constituía la calificación del Colegio Electoral, el cual resolvería en definitiva sobre la validez o nulidad de una determinada elección.

Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral que recaían a los recursos de queja, podían ser modificadas por los Colegios Electorales, sin necesidad de fundar ni de motivar la resolución que al efecto adoptarían.

Con este Tribunal se dio un nuevo enfoque al sistema de calificación y a la legitimación del proceso electoral, pero su resultado no fue del todo satisfactorio por las tan cuestionadas elecciones federales de 1988 y también por el hecho de que sus resoluciones no tuvieran el carácter de definitivas, ya que la última instancia seguían siendo los Colegios Electorales.

4) Tribunal Federal Electoral

A partir de las múltiples críticas hechas a los comicios de 1988, los partidos políticos presentaron ocho puntos de coincidencias básicas: A) partir del reconocimiento de que la calificación electoral debe ser jurídico-política; B) configurar medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales respecto de los diferentes actos del proceso electoral; C) observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales; D) procurar el imperio del derecho en todo el proceso electoral; E) mejorar la organización y el funcionamiento del Tribunal Electoral con suficiente competencia y atribuciones; F) descentralizar su funcionamiento creando la posibilidad de que el tribunal funcione en salas

regionales; G) conferir a las resoluciones del tribunal un carácter obligatorio y vinculante; H) establecer que el órgano calificador emita dictamen inmediato de aquellas constancias que no sean impugnadas.

“Respecto del Tribunal, hubo coincidencias en que para mejorar su organización y funcionamiento se requería que dicho órgano jurisdiccional contara no sólo con magistrados a los que les correspondería resolver en forma colegiada los recursos que se les presentasen, sino también con jueces instructores responsables de atender las diversas fases de la instrucción, integrar los expedientes y poner los asuntos en estado de resolución y de esta forma facilitar que el tribunal pudiera cumplir con los fines de una justicia electoral segura y pronta dentro de los apretados términos del proceso electoral.

De igual manera se estimó que sistema de recursos y el tribunal serían la garantía de que los actos y resoluciones electorales deberían someterse al principio de legalidad”.¹¹⁴

Resultado de lo anterior, se hicieron reformas constitucionales que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. Se adicionaron el artículo 41 constitucional los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, quedando de la siguiente manera:

“La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizarán que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley, funcionará en pleno o en salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74 fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces

¹¹⁴ Patiño Camarena, Javier. *Op. Cit.*, p. 492.

instructores, los cuales serán independientes y responderán solo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que señala la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del Tribunal, la ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente”.

También se reformó el artículo 60 constitucional para quedar como sigue:

“Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a sus revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando esta sea contrario a derecho.”

Fue así que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), reguló la organización y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, competente para substanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad así como para imponer sanciones a los partidos políticos que no cumplieran con sus obligaciones o con las resoluciones del Instituto Federal Electoral.

Resulta interesante resaltar algunos cambios substanciales que se dieron entre el Tribunal de lo Contencioso Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Tales como su propia naturaleza jurídica, ya que el primero era definido por la ley

secundaria como un "organismo autónomo de carácter administrativo", en tanto que el segundo lo era propio artículo 41 constitucional, como un "órgano Jurisdiccional autónomo en materia electoral".

En cuanto a su integración, llama la atención que los miembros integrantes del TRICOEL los nombraba el Congreso de la Unión y si estaba en receso por la Comisión Permanente, esto como se dijo anteriormente, a propuesta de los partidos políticos, en cambio los magistrados integrantes de la Sala Central y de las Salas Regionales del TRIFE, eran elegidos en la Cámara de Diputados y por una mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes, de entre los propuestos por el Ejecutivo de la Unión, es decir, por el Presidente de la República.

En relación con el punto anterior, se puede decir que el alcance de las resoluciones de uno y otro tribunal difieren diametralmente, ya que las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral que recaían a los recursos de queja, en la práctica podían significarse como simples recomendaciones, toda vez que los Colegios Electorales podían modificarlas sin necesidad de satisfacer una mayoría calificada y estar obligados a fundar y motivar su resolución, en tanto que en los términos de la reforma de 1990 al artículo 41 constitucional, las resoluciones que recayeran al recurso de inconformidad sólo podrían ser revisadas y, en su caso, modificadas en los términos del artículo 60 de la Ley Suprema, es decir, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de los respectivos Colegios Electorales, siempre y cuando de su revisión se infirieran violaciones a las reglas en materia de admisión o valoración de pruebas, así como en la motivación del fallo o cuando este fuera contrario a derecho.

En materia de sanciones, resulta oportuno destacar que en tanto que el TRICOEL no tenía competencia para imponer sanciones a los partidos políticos, el COFIPE le confirió competencia al TRIFE para imponer sanciones a los partidos

políticos que incumplieran con las obligaciones que establece la ley, o bien, cuando no acataran las resoluciones de los organismos electorales.

Por último, cabe hacer notar que el Código Federal Electoral de 1987, no le confirió expresamente al Tribunal la facultad de establecer criterios obligatorios, en tanto que el COFIPE desde su versión de 1990, le confirió facultad a la Sala Central para definir criterios obligatorios de interpretación normativa que deben sostener las salas del tribunal".¹¹⁵

5) Reformas de 1993

Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993, se vuelven a modificar los artículos 41 y 60 que en el fondo conservan la estructura del Tribunal, pero le introducen cambios orgánicos y de competencia. Lo anterior para que sus resoluciones tuvieran el carácter de definitivas e inatacables al suprimirse los colegios electorales.

Fue así que el artículo 41 constitucional hizo referencia a este Tribunal de la siguiente manera:

“El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración”.

En este mismo artículo quedó establecido que el TRIFE tenía competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones electorales que

¹¹⁵ *Ibid.* pp. 480-481.

presentasen los partidos, por lo que se dispuso que se integrara para cada proceso electoral una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del TRIFE, quien la presidiría.

Intervenían en la conformación del Tribunal los tres Poderes de la Unión

“... al Legislativo le corresponde elaborar la ley que lo crea y regula su organización y funcionamiento; al ejecutivo le corresponde proponer candidatos para ocupar los cargos de magistrados de las salas central y regionales del Tribunal; a la suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde proponer de entre los miembros de la judicatura federal, a cuatro de los cinco integrantes de la sala superior, toda vez que el Magistrado Presidente del Tribunal, por ministerio de ley formará parte de dicha sala y la presidirá, y a la Cámara de Diputados le corresponde aprobar, en todos los casos y por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, a los candidatos que deben integrar dichas salas, y en sus recesos dicha facultad le corresponde a la Comisión Permanente”.¹¹⁶

El Tribunal Federal Electoral se integraba con seis Salas.

Una Sala Central, con sede en la ciudad de México, cabecera de la Primera Circunscripción Plurinominal, que era permanente y se integraba con cinco magistrados propietarios y dos suplentes, tenía jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollaban tanto en el Distrito Federal como en Puebla y Tlaxcala.

*Cuatro Salas Regionales, con sede en las ciudades cabeceras de cada una de las cuatro circunscripciones electorales plurinominales restantes, que funcionaban únicamente durante el año de las elecciones y cada una de ellas se integraba con tres magistrados propietarios y un suplente.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 482.

La Sala Regional correspondiente a la segunda circunscripción, tenía su cabecera en la ciudad de Durango y jurisdicción en las elecciones federales que se llevaban a cabo en Durango, Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas.

La Sala Regional correspondiente a la tercera circunscripción, tenía por cabecera a Jalapa y jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollaban en los estados de Veracruz, Campeche, Chiapas, Nuevo León, Tabasco, Tamaulipas, Quintana Roo y Yucatán.

La Sala Regional correspondiente a la cuarta circunscripción, tenía su cabecera en Guadalajara y jurisdicción en las elecciones federales que se celebraban en Jalisco, Baja California, Baja California Sur, Colima, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

La Sala Regional correspondiente a la quinta circunscripción, tenía su cabecera en Toluca y jurisdicción en las elecciones federales que se desarrollaban en los estados de México, Guerrero, Morelos y Oaxaca.

Cada Sala contaba también con un secretario general, con jueces instructores responsables de substanciar los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución, con secretarios de estudio y cuenta que debían apoyar a los Magistrados en el desahogo de los asuntos que eran turnados a las respectivas ponencias, así como actuarios y personal administrativo.

Una Sala de Segunda Instancia con sede en la Ciudad de México, que se integraba para cada proceso electoral federal, con el Presidente del Tribunal y cuatro miembros de la Judicatura Federal, que funcionaba sólo durante el tiempo en que se pueden presentar impugnaciones en contra de las resoluciones de fondo de las Salas Central y Regionales del Tribunal, y en contra de la asignación de diputados y asambleístas por el principio de representación proporcional.

IV. Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación queda expresamente prevista en el artículo 94 constitucional, al señalarse, junto con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitario de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal, como depositario del ejercicio del Poder Judicial de la Federación.

Con esta reforma se: **“Le suprime al nuevo Tribunal Electoral el calificativo de Federal, pues sería redundante tal calificación si precisamente se le está incorporando a un Poder Federal”**.¹¹⁷

En términos generales, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, se puede traducir como la “Judicialización” del Tribunal Federal Electoral, realmente este término no existe como tal en los diccionarios. Para el licenciado Fernando Franco González Salas, este término identifica: **“los procesos que se refieren a la justicia, a su organización, administración e impartición o aquello que es susceptible de ser sometido a esta última”**.¹¹⁸

Como se vio en el punto anterior, la primera vez que en nuestra historia se intentó la “Judicialización” de los procesos electorales, fue con la creación del Tribunal Contencioso Electoral en 1986. A este Tribunal le tocó conocer elecciones muy difíciles que todos recordamos que fueron las de 1988 y lejos de desaparecer este tribunal, se fortaleció con las reformas de 1990, al instituirse el Tribunal Federal Electoral, mismo que desde su nacimiento, cuenta con más atribuciones y con las reformas de 1993 se consolida.

¹¹⁷ Gómez Lara, Cipriano, “La reforma constitucional en materia electoral”, en Reforma del Estado, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1997, p. 128.

¹¹⁸ Franco González Salas, Fernando, “Judicialización del Tribunal Federal Electoral. Perspectivas o Funcionamiento. Reforma del Estado”, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1997, p. 171.

La actuación del Tribunal Federal Electoral, en las elecciones de 1994 fue muy reconocida por el éxito de todo lo relacionado con el proceso electoral. Sin embargo, con un ánimo de seguir perfeccionando y complementando lo que se entiende por Justicia Electoral, las autoridades electorales así como los partidos políticos se dieron cuenta que todavía hacían falta mecanismos de control de constitucionalidad y de la protección de los derechos políticos porque para esas fechas no existía nada en concreto en materia político-electoral. Nuestro sistema no contaba con un procedimiento de impugnación constitucional de leyes, actos y resoluciones electorales. Tampoco existía un órgano competente para conocer de las violaciones o de las presuntas violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos.

Fue así que con las reformas a la Constitución, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de agosto de 1996, el Tribunal Electoral pasa a formar parte del Poder Judicial Federal. Estas reformas ordenan la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como órgano especializado y máxima autoridad en la materia; veremos que la excepción a esta disposición es lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, que con las modificaciones le otorga competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las acciones por inconstitucionalidad en contra de leyes electorales.

Al ser de este Tribunal la máxima autoridad en la materia y órgano especializado, por la misma definición constitucional, sus resoluciones gozan de definitividad e inatacabilidad, por lo que no puede existir juicio o recurso alguno en su contra.

Es muy importante hacer mención que ahora el Tribunal Electoral es un órgano que por sus facultades interviene en la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de nuestro país, esto lo convierte en un órgano de suma importancia para la vida ya no sólo electoral sino política en nuestro país.

Recordamos que con las reformas de 1993 desaparecieron los Colegios Electorales del Poder Legislativo, sin embargo, existe una excepción, pues con base en el artículo 73, fracción. XXVI con relación a los artículos 84 y 85 constitucionales, subsiste la facultad del Congreso de la Unión para que se constituya un Colegio Electoral y designe al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, ello obviamente, cuando ya existiendo Presidente electo, se da su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio.

Dada la relevancia de las reformas de agosto de 1996, consideramos necesario citar textualmente los artículos constitucionales que tienen que ver con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación:

“Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.”

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

“Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

“La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

“Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores:

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. . Las demás que señale la ley.

“Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el

Pleno de la suprema corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

“La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

“La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación.

“Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

“Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

“Los Magistrados que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

“El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales excepciones que señale la ley.

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

...

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

“La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

“Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

“Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de la normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

Con esta reforma, ahora la Suprema Corte de Justicia puede conocer las cuestiones que tienen que ver sobre inconstitucionalidad legal en materia electoral, es decir, de las contradicciones en dicha materia entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto se deroga lo concerniente a la excepción de incompetencia en materia electoral que existía interiormente.

También el artículo 60 sufrió reformas en sus párrafos segundo y tercero para quedar de la siguiente manera:

“Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o

senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

“Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.”

Otros artículos constitucionales reformados que se relacionan con el nuevo Tribunal Electoral, son el 101 que dispone que los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral no podrán en ningún caso aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

El artículo 108 que regula la responsabilidad de los servidores públicos incluye ahora a los miembros del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en el artículo 110 se establece que los Magistrados de este Tribunal pueden ser sujetos de juicio político. Por su parte, en el artículo 111 se prevé la posible responsabilidad penal de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Para el debido funcionamiento del Tribunal Electoral, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de noviembre de 1996, importantes reformas. Por lo que ahora su estructura, competencia y mecanismos por fijar criterios de jurisprudencia, queda regulado por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF). Las reformas a esta ley fueron a los artículos 1º, 10, fracción VIII, y 68 en su párrafo primero; adiciones al 77 tercer párrafo, 81 fracción XLI y se recorrieron en su orden con su mismo texto la actual fracción XLI para quedar como XLII y, algo muy importante, se adicionó un Título Décimo Primero que comprende los artículos del 184 al 241.

El artículo 1° de la LOPJF, señala:

“El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

- I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;**
- II. El Tribunal electoral;**
- III. Los tribunales colegiados de circuito;**
- IV. Los tribunales unitarios de circuito;**
- V. Los juzgados de distrito;**
- VI. El Consejo de la Judicatura Federal;**
- VII. El jurado federal de ciudadanos, y**
- VIII. Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.”**

El artículo 184 del título Décimo Primero denominado “Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, lo considera como:

“El órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”.

El Tribunal Electoral funciona con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales.

La competencia del Tribunal se establece en el artículo 186 que a la letra dice:

“En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

- I. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de diputados y senadores;**
- II. Resolver en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, procediendo a formular la declaración de**

validez de la elección y la de presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa directiva de la Cámara de diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última ordene de inmediato, sin más trámite, la expedición y publicación del Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal distintos a los señalados en las fracciones I y II anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal electoral y sus servidores;

IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley.

V. Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia;

VI. Elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el Poder Judicial de la Federación;

VII. Expedir su Reglamento interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento.

VIII. Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

- IX. Conducir las relaciones con otros tribunales electorales, autoridades e instituciones, nacionales e internacionales, y**
X. Las demás que le señalen las leyes."

La Sala Superior se integra por siete Magistrados y tiene su sede en el Distrito Federal. Con la presencia de cuatro Magistrados las sesiones son válidas.

Las atribuciones de la Sala Superior y de las Salas Regionales se contemplan en los artículos 189 y 195, respectivamente.

Las Salas Regionales se integran por tres Magistrados Electorales y sus respectivas sedes serán las ciudades designadas como cabecera de cada una de las circunscripciones regionales en que se divida el país. Para sus sesiones se requiere la presencia de los tres Magistrados.

Cada Sala nombrará de entre sus magistrados integrantes a su Presidente, las atribuciones de la Sala Superior están contenidas en el artículo 191 y las de las Salas Regionales en el artículo 197; las relativas a los Magistrados Electorales están previstas en el artículo 199.

Para el ejercicio de sus funciones, la Sala Superior cuenta con un Secretario General de Acuerdos y un Subsecretario General de Acuerdos mientras que las Salas Regionales cuentan sólo con un Secretario General.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, están a cargo de la Comisión de Administración integrada por el Presidente del Tribunal Electoral, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Esta Comisión tiene carácter permanente.

La jurisprudencia del Tribunal Electoral se establece por tres sentencias de la Sala Superior no interrumpidas por otra en contrario, sosteniendo el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma. Para las Salas

Regionales se necesitan cinco sentencias en los mismos términos y que la Sala Superior la ratifique. También puede establecerse cuando al Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales, o entre estas y la propia Sala Superior. La jurisprudencia del Tribunal Electoral es obligatoria en todos los casos para las Salas y el propio Instituto Federal Electoral, asimismo para las autoridades locales, cuando se declare en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos, o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

V) Procedimiento para la Protección de los Derechos Políticos

Dentro de las importantes reformas de 1996, de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, es fácilmente entendible que se buscarán mecanismos más eficaces para regular los medios de impugnación en materia electoral y sobre todo que se estableciera un procedimiento o juicio que velara para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, ya que subsiste a la fecha la improcedencia del juicio de amparo en esta materia.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996, se publica la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Dentro de esta ley, en su Libro Tercero, se establece el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.

Este juicio surge como "un sistema controlador del cumplimiento en cada acto electoral de la Constitución, en su parte específica de prerrogativas del

ciudadano -como se les llama en el artículo 35 - o derechos político-electorales,- terminología más adecuada y utilizada por este máximo cuerpo normativo en el artículo 99".¹¹⁹

Dentro del marco constitucional aplicable encontramos más artículos.¹²⁰

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano,

I. Votar en las elecciones populares;

II Poder ser votado para todos los cargos de la estructura, cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley; fracción

III Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país."

También el artículo 41, fracciones I, segundo párrafo, infine, y IV, nos dice:

"... Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

"IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución...

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

¹¹⁹ Terrazas Salgado, Rodolfo y De la Mata Pizafía, Felipe, "Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano", en *Estudio Teórico Práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. Centro de Capacitación Judicial Electoral, impresión de Gama Sucesores, México, 1997, p. 264.

¹²⁰ Estos artículos constitucionales también fueron modificados en las reformas publicadas en el Diario Oficial de fecha 22 de agosto de 1996.

Por último, el artículo 99 constitucional en su cuarto párrafo dice, que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia y según lo disponga la ley, sobre:

“V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señala esta Constitución y las leyes...”.

El artículo 35 de la Constitución no precisa con claridad cuales son los derechos político-electorales dada su terminología que habla de prerrogativas ciudadanas, la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 afina los conceptos en cuanto que habla ya en el artículo 99 de derechos políticos electorales.

Quizás el mayor logro de las reformas constitucionales es el que por primera vez se crea un sistema de medios de impugnación en materia de control de la constitucionalidad tratándose de derechos políticos electorales.¹²¹

En Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación es importante hablar del artículo 186, visto en el punto anterior, que se encuentra dentro del título décimo primero y habla de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que establece:

“En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafo segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

...

Fracción III resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y en los que se señalen en las leyes para su ejercicio."

También es importante remitirnos al artículo 189 de la misma ley donde se establecen las atribuciones de la Sala Superior que a la letra dice:

"La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;"

Respecto a las Salas Regionales en el artículo 195 se contempla:

"Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerzan su jurisdicción, tendrá competencia para:

...

III. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios;"

¹²¹ Terrazas Salgado, Rodolfo y Dela Mata Pizaña, Felipe. *Op. Cit.* p. 266.

Entrando al estudio de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el Libro Tercero se estableció el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

El artículo 79 de esta Ley, establece cuáles son los derechos protegidos que tienen su origen en la Constitución, y señala que el juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, el antecedente inmediato y más directo de la procedencia de este juicio se encontraba en el COFIPE y era el recurso de apelación que tenían los ciudadanos ante el Tribunal Federal Electoral.

El artículo 80 de la misma Ley, enumera las diferentes instancias en donde puede un ciudadano promover el juicio en cuestión:

“1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) **Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;**
- b) **Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;**
- c) **Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;**
- d) **Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;**
- e) **Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables,**

consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior."

"2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto."

En 1997 el Tribunal Electoral publicó el instructivo de medios de impugnación jurisdiccionales para el proceso federal electoral de ese año, este es un manual que en forma detallada establece los pasos a seguir para la interposición de los diferentes recursos o el correcto desarrollo de los juicios que se contemplan en esta nueva Ley; en lo que se refiere a la competencia, plazos y trámites nos permitimos remitirnos a este instructivo:

El juicio de protección de los derechos político-electorales es un medio de impugnación con el que cuentan los ciudadanos para combatir:

Presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículo 79 párrafo 1).

Quien está legitimado para promover el juicio es el ciudadano por sí mismo. o cuando se asocie con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, cuando consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política. La demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada (artículo 79 y 80 párrafo 1, inciso e).

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento para votar, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del mismo Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano.

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Consideren que un auto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales [artículo 80, párrafo 1, incisos del a) al f)].

Es importante mencionar que el juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto (artículo 80, párrafo 2).

En los casos previstos en los incisos a) al c) anteriormente señalados, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva (artículo 81, párrafo 1).

Otro supuesto se presenta por causa de inelegibilidad de los candidatos, cuando las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, en cuyo caso, se deberá atender a lo siguiente:

- En los procesos electorales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, y
- En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo considere que no se reparó la violación constitucional reclamada (Artículo 82, párrafo 1).

Son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano:

- Durante los procesos electorales federales:
 - a) La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos previstos en los incisos a) al c) anteriormente señalados, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas, y
 - b) La Sala Superior, en única instancia, en los casos anteriormente señalados en los incisos d) al f); y en el supuesto previsto de que al candidato agraviado, la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional

que sea procedente en esos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se subsanó la violación constitucional reclamada.

- La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales exclusivamente en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el ciudadano no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto;

- b) Cuando el ciudadano habiendo obtenido el documento para ejercer el voto, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, y

- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio [artículo 83, párrafo 1, inciso a)].

- Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral es única instancia [artículo 83, párrafo 1, inciso b)]

El juicio de los derechos político-electorales del ciudadano, en materia de plazos y de términos, sigue las reglas comunes aplicables a los medios de impugnación, esto es, que deberá presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable (artículo 8, párrafo 1).

Una vez recibido el medio de impugnación en el órgano correspondiente de la autoridad electoral (federal o local), éste lo hará de inmediato del conocimiento público, mediante cédula que fijará en los estrados del propio órgano para que dentro de las setenta y dos horas siguientes puedan intervenir como partes en el juicio, los terceros interesados [artículo 17, párrafo 1, inciso b)].

Vencido el plazo antes mencionado, el escrito del medio de impugnación será enviado dentro de las veinticuatro horas siguientes, junto con los elementos que la propia ley señala a la Sala competente del Tribunal Electoral quien realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la substanciación del expediente (artículo 18, párrafo 1).

El Presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito reúna todos los requisitos. El magistrado electoral propondrá a la Sala el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, en caso de que falte alguno de los requisitos que establece la ley o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia (artículo 19, párrafo 1).

Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos, el magistrado electoral dictará el auto de admisión; una vez substanciado en expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia ya sea de sobreseimiento o de fondo [artículo 19, párrafo 1, inciso e)].

Las resoluciones recaídas en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son definitivas e inatacables, por lo que al no ser posible su impugnación, adquieren el rango de cosa juzgada para todos los efectos legales a que haya lugar (artículo 84, párrafo 1).¹²²

¹²² Obtenido del instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

CONCLUSIONES

Primera.- Los antecedentes históricos de los derechos políticos los encontramos primeramente en Grecia, que se caracterizó desde sus inicios por ser una cultura con un alto grado de participación colectiva directa en las decisiones comunes, se ubican después algunos visos en Roma, donde la participación ciudadana aunque menor que en Grecia, camina los primeros pasos hacia lo que se conocería después en la Edad Media como representación, concepto muy ligado a los derechos políticos, que se perfeccionó y tuvo su aplicación práctica en países como España, Francia, Inglaterra y Estados Unidos de América.

Segunda.- La democracia es el marco en el que necesariamente se desenvuelven los derechos políticos, entendida ésta como una estructura jurídica y un régimen político caracterizado en cada una de sus manifestaciones por la mayor o menor injerencia que el pueblo como tal tiene en las decisiones de su gobierno, en un gobierno "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Tercera.- Ante la imposibilidad fáctica de llevar a cabo en la actualidad un sistema de gobierno directo donde los ciudadanos se reúnan para discutir y sancionar sus propias leyes, surgieron instituciones como el referéndum, la iniciativa y el veto popular, que buscaron una participación semidirecta de los ciudadanos, respetando así la participación del pueblo en el desempeño de las funciones propias del Estado, pero circunscribiendo dicha participación a las cuestiones consideradas como importantes y trascendentes en la vida del mismo, esto como un paso intermedio entre la democracia directa y la democracia

representativa que predomina en nuestros tiempos y que se caracteriza por ser ejercida a través de mandatarios o representantes del pueblo, elegidos precisamente con esa finalidad.

Cuarta.- En la actualidad no existe un concepto uniforme de lo que son los derechos políticos y por lo mismo su contenido y extensión varían dependiendo de la idea que de ellos se tenga, de forma tal que atendiendo a lo anterior podemos encontrar desde opiniones conservadoras que encuadran como únicos derechos políticos el de votar y ser votado (voto activo y pasivo), hasta aquellas que incluyen todo tipo de derechos que incidan en el ámbito político, llegando a extremos tales como el de calificar a la huelga como un derecho político, o bien, confundir los derechos con las obligaciones o deberes políticos como lo puede ser el de alistarse y servir en la Guardia Nacional.

Quinta.- En nuestra opinión, los derechos políticos son aquellos derechos subjetivos públicos que se caracterizan por permitir a los ciudadanos dentro de un contexto democrático, la participación directa, indirecta o semidirecta en la vida pública del Estado al que pertenecen, con la correspondiente obligación por parte de la autoridad de respetar ese derecho, velar su cumplimiento y establecer los medios jurídicos para su defensa.

Sexta.- Consideramos como derechos políticos por encuadrar de una u otra forma en el concepto que de ellos hemos expuesto los siguientes: 1) Derecho a elegir representantes populares (voto activo); 2) Derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular (voto pasivo); 3) Derecho de reunirse o asociarse para tratar o tomar parte en los asuntos políticos del país; 4) Derecho de petición en materia política; 5) Referéndum; 6) Iniciativa popular; 7) Veto popular, y, 8) Plebiscito.

Séptima.- El contenido y extensión de los derechos políticos en las Constituciones latinoamericanas es diverso, destacando desde aquellas que

reconocen como únicos derechos políticos al voto activo y pasivo (República Dominicana), hasta las que incluyen como tales a la igualdad o la libertad de asociación en materia laboral, profesional o intelectual (Nicaragua), o bien, las que les otorgan una doble cualidad de derecho-obligación (Guatemala), tal como sucede en México tratándose del voto o sufragio activo.

Octava.- En el ámbito internacional, los derechos políticos han sido objeto de una progresiva internacionalización a partir del primer reconocimiento internacional que se da a los mismos y que tuvo lugar en el ámbito regional americano, con la adopción durante la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en la ciudad de Bogotá en mayo de 1948, de la "Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano" y con la correspondiente "Declaración Universal de los Derechos Humanos" proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre del mismo año.

Novena.- El Derecho Internacional se ha limitado a considerar como derechos políticos al voto activo y pasivo, así como a las condicionantes con ellos relacionados, destacando entre éstas la igualdad en la posibilidad de acceso a un cargo público y la libertad, universalidad y secrecía del sufragio.

Décima.- La importancia de los derechos políticos radica en que con su ejercicio se fortalece la democracia y la salvaguarda de los derechos humanos, al hacer posible que los ciudadanos tomen parte en el gobierno y participen en elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. Como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, y en los que los ciudadanos mantienen una continua participación, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos serán observados y protegidos.

Décima primera.- El juicio de amparo fue perfeccionado en nuestra Constitución Federal de 1857, por lo que nace aquí un sistema de control de orden

constitucional que se traduce en un régimen protector de los derechos del hombre. El artículo 16 de esta Constitución que tiene sus orígenes en la Carta Magna Inglesa y en la quinta enmienda de la Constitución Política de los Estados Unidos de América, agregó el concepto de "autoridad competente", pero sin definirlo, lo cual dio pauta para diversas interpretaciones respecto a la procedencia del amparo en materia política.

Décima segunda.- Al llegar José María Iglesias a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia, cobró vigencia la tesis de incompetencia de origen para permitir el examen de legitimidad de las autoridades a través de la interpretación del artículo 16 constitucional, sin embargo, con Ignacio L. Vallarta desapareció la misma, bajo el argumento de que no debía politizarse al más alto Tribunal con cuestiones de esa índole.

Décima tercera.- La base en el criterio de Vallarta y atendiendo a una disposición explícita de la ley en la materia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo numerosas jurisprudencias en el sentido de considerar improcedente el juicio de amparo en materia de derechos políticos.

Décima cuarta.- El Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo encargado de la impartición de lo que se conoce como justicia electoral, fue creado con el fin de garantizar la legalidad de los actos de la autoridad y otorgar una mayor credibilidad a los procesos electorales en nuestro país.

Décima quinta.- A raíz de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de abril de 1990, se instituye el Tribunal Federal Electoral con el carácter de órgano jurisdiccional autónomo en cuya integración, a partir de septiembre de 1993, concurren los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Finalmente, en 1996 y atendiendo a una exigencia generalizada en el sentido de otorgar un mayor alcance constitucional a la

impartición de la justicia electoral, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, y se define como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de lo previsto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución General.

Décima sexta.- Con estas mismas reformas, se establece un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del ciudadano, mismo que nace por la experiencia de anteriores elecciones y cuenta con una mayor precisión al establecerse no sólo en la Constitución sino en una ley ordinaria, cuáles son los derechos políticos que se reconocen, y cuáles son los casos concretos en los que procede su defensa jurídica.

BIBLIOGRAFIA

- Andrade Sánchez, Eduardo, *Teoría General del Estado*. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla S.A., México, 1995.
- *Introducción a la Ciencia Política*. Segunda edición. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Harla S.A., México, 1996.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
- *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1989.
- *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
- *El juicio de amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldemberg, José, *La Reforma Electoral de 1996*. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1996.
- Cárdenas García, Jaime F., *Una Constitución para la Democracia*. Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional. UNAM, México, 1996.
- Carpizo, Jorge, *El Sistema Representativo en México*. Revista Jurídica Veracruzana, número 2, abril-mayo-junio, México 1972.
- *La Constitución Mexicana de 1917*. Sexta edición, Editorial Porrúa S.A., México 1983.
- *Teoría General del Estado*. Editorial Nacional, S.A., México, 1979.

Carrancá y Rivas, Raúl, *Los Derechos Políticos del Pueblo Mexicano como Garantías Constitucionales del Gobernado*. Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. Informe de Actividades. Proceso Electoral 1987-1988, México, Tribunal de lo contencioso Electoral 1988.

Castro, Juventino V., *Garantías y Amparo*. Editorial Porrúa S.A., S.A., México, 1989.

Chanes Nieto, José, *Referéndum e Iniciativa Popular*. Revista de Teoría y Práctica Administrativa, Instituto de Administración de Nuevo León A.C., Vol. I, número 3, Julio-septiembre, México, 1987.

Chevallier, Jean-Jacques, *Los Grandes Textos Políticos*. Editorial Aguilar; España, 1979.

De Cabo de la Vega, Antonio, *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*. UNAM, México, 1994.

Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica S.A., México 1980.

Fix Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1964.

Franco González Salas, Fernando, *Judicialización del Tribunal Federal Electoral. Perspectivas o funcionamiento. Reforma del Estado*, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México 1997.

García Máñez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa S.A., México, 1988.

Gómez Lara, Cipriano, *La reforma constitucional en materia electoral. Reforma del Estado*. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1997.

González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la Política*. UNAM, México, 1994.

González Oropeza, Manuel, *Las Controversias entre la Constitución y la Política*. Serie Cuadernos Constitucionales México-Centro América, número 6; UNAM, México, 1993.

González Uribe, Héctor, *Teoría Política*. Editorial Porrúa S.A., México 1987.

Hamdam Amad, Fauzi, *El Referéndum: Institución genuinamente democrática que no debe circunscribirse a su aplicación en el Distrito Federal, sino hacerla extensiva al ámbito federal*. Revista de Investigaciones Jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año IV, número IV, México, 1980.

Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*. Editorial Nacional, México, 1979.

Lions, Monique, *Iniciativa Popular*. Diccionario Jurídico Mexicano, I.O. Tercera Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1989.

---- *El Referéndum. La Delegación del Poder Legislativo y la Responsabilidad de los Ministerios de América Latina*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, UNAM, Año V, número. 15, septiembre-diciembre, México, 1972.

María Ennis, Humberto, *Referéndum*. Enciclopedia Jurídica Omeba T. XXI. Editorial Driskill, Buenos Aires, 1979.

Martínez Rosaslanda, Sergio, *Análisis comparativo del contencioso francés con el mexicano*. Ars Iuris, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, separata 14, México 1995.

Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la Justicia Electoral*. UNAM, México, 1994.

--- *Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral*. Serie Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, número 14, UNAM, México, 1994.

Noriega Cantú, Alfonso, *Lecciones de Amparo*. Editorial Porrúa S.A., México, 1980.

Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1991.

--- *La reforma electoral de 1989-1990*. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1991.

Orozco Gómez, Javier, *El Derecho Electoral Mexicano*. Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

Osorio y Florit, Manuel, *Plebiscito*. Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XXII. Editorial Driskill, Buenos Aires, 1979.

Patiño Camarena, Javier; *Derecho Electoral Mexicano*. UNAM, México, 1994.

Revidatti, Gustavo A., *Iniciativa Popular en la Formación de las Leyes*. Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XV. Editorial Driskill, Buenos Aires, 1979.

Sánchez Agesta, Luis, *Diccionario Electoral*. Serie Elecciones y Democracia, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, primera edición, Costa Rica, 1989.

Suárez Camacho, Humberto, *Análisis Político-Operativo de la Suplencia de la Queja en el Juicio de Amparo*. UNAM, México, 1994.

Tena Ramírez, Felipe, *El Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

---- *Leyes Fundamentales de México. (1808-1971)*. Editorial Porrúa S.A., México, 1993.

Terrazas Salgado, Rodolfo, *El Juicio de Amparo y Los Derechos Político-Electorales*. Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral, número 8, México, 1996.

---- *Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos*. Obra conmemorativa del 75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa S.A., México, 1992.

Terrazas Salgado, Rodolfo y De la Mata Pizaña, Felipe, *Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano. Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*. Centro de capacitación judicial electoral, Impresos de Gama Sucesores, México, 1997.

Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A., México, 1973.

Vallarta Ignacio L., *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*. Editorial Porrúa S.A., México, 1975.

Vedía, Agustín, de, *Derecho Constitucional y Administrativo*. Instituciones de Derecho Político, Editorial Buenos Aires, Argentina, 1981.

HEMEROGRAFIA

Ars iuris, revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, separata 14, México, 1995.

Boletín mexicano de derecho mexicano, nueva serie, UNAM, año V, número 15, septiembre-diciembre, México, 1972.

Congreso de la Unión, L Legislatura, tomo II, Editorial Manuel Porrúa S.A., México.
Revista de investigaciones jurídicas, Escuela Libre de Derecho, Año IV, Número 4, México, 1980.

Revista jurídica veracruzana, Número 2, abril, mayo y junio, México 1972.

Revista de teoría y práctica administrativa, Instituto de Administración de Nuevo León A. C., Volumen I, Número 3, julio-septiembre, México 1987.

Revista del Tribunal Federal Electoral, volumen VIII, México, 1996.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, con las reformas y adiciones del Decreto publicados en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, con las reformas y adiciones de los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 1996 y el 22 de noviembre de 1996.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral decretada el 19 de noviembre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, decretada en mayo de 1995, con las reformas y ediciones del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.
- Ley Orgánica y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978. Modificada por primera vez por decreto publicado el 6 de enero de 1994.

JURISPRUDENCIA

“DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A...”

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera parte, Tribunal Pleno, p. 664.

“DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA...”

Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8A, Tomo XIV, primera parte, p. 546.

“DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A...”

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 21.

“DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A...”

Pleno Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 23.

“DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A...”

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 22.

“DERECHOS POLITICOS. SU VIOLACION NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO...”

Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 109-114, parte sexta, p. 63.

"DERECHOS POLITICOS..."

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XIII, p. 815.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XIII, p. 823.

"DERECHOS POLITICOS, AMPARO POR VIOLACION DE..."

Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 8A, tomo XIV, julio primera parte, p. 546.

"DERECHOS POLITICOS..."

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XIII, p. 823.

"DERECHOS POLITICOS. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LEYES DE CONTENIDO POLITICO ELECTORAL, SI LA CONTROVERSIA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE..."

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca, 8A, Tomo XIV, Tesis 2a. XIII/94, p. 33.

"DERECHOS POLITICOS, AMPARO CONTRA LA VIOLACION DE..."

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 5A, Tomo XLV, p. 1438.

"DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A..."

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, Epoca 7A, Volumen 71, primera parte, p. 21.