

93



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO ELECTORALES DEL CIUDADANO".

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO



296921

MEXICO, D. F.

2001.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **BERNAL MORENO JORGE KRISTIAN**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"EL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO"**, bajo la dirección del suscrito y del Lic. Luis Gustavo Arratibel Salas, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Arratibel Salas, en oficio de fecha 13 de julio de 2001, y el Lic. Felipe Rosas Martínez, mediante dictamen del 22 de agosto del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F. agosto 24 de 2001.



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

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO
P R E S E N T E.**

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ", elaborada por el alumno **BERNAL MORENO JORGE KRISTIAN**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

ATENTAMENTE.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".

Cd. Universitaria, D.F., a 22 de agosto de 2001.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

**Profesor adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo.**

México, D.F., a 13 de julio de 2001



LIBERTAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
FACULTAD DE DERECHO
U.N.A.M.
P R E S E N T E

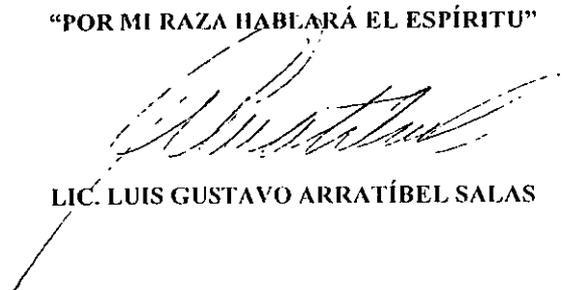
Muy distinguido maestro:

Me es grato someter a su consideración el trabajo de tesis titulado **“EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”**, que para optar al título de Licenciado en Derecho ha elaborado el alumno **JORGE KRISTIAN BERNAL MORENO**.

Como es de su conocimiento dicho ensayo, quedó por autorización de Usted, bajo la dirección del suscrito, en mi opinión reúne los requisitos correspondientes para ser sometido al sínodo que designe la Dirección.

Me es grato enviarle un cordial saludo.

“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”



LIC. LUIS GUSTAVO ARRATÍBEL SALAS

A mis padres, hermanos y a toda mi gran familia
que como pocos tengo la oportunidad de disfrutar.

A mi tía Coco y mi tío Víctor,
muchas gracias por estar siempre tan cerca de mi.

A mi tío Andrés,
ejemplo de honestidad, rectitud
y por ser un extraordinario ser humano.

A mis amigos,
por todo lo que hemos vivido y compartido a lo largo de estos años,
me sería imposible enumerarlos sin excluir injustamente a alguno.

A Daniel,
hermano y compañero de mil batallas.

Al licenciado Luís Gustavo Arratíbel,
cuya paciencia y soporte intelectual
hicieron posible la realización de este trabajo.

Al licenciado Javier Christlieb,
un extraordinario abogado a quien todos los días le aprendo algo.

Al licenciado Gabriel Ortega,
con profunda gratitud por su apoyo y confianza.

Al licenciado Federico Ruíz,
mi cariño y admiración.

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

1.1	Naturaleza jurídica	1
1.1.1	Los derechos político-electorales como garantías individuales	1
1.1.2	Los derechos político-electorales como derechos humanos	8
1.2	Concepto	14
1.3	Internacionalización de los derechos políticos	19
1.4	Derecho comparado en América Latina	20
1.5	Referencia legal	23
1.6	Jurisprudencia	25

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1	De la Constitución de 1824 a la de 1857	28
2.2	Amparo Morelos y tesis Iglesias sobre incompetencia de origen	31
2.3	Derrumbe de la tesis Iglesias y surgimiento de la tesis Vallarta	40
2.4	Orden constitucional y pensamiento jurídico actual	49
2.5	La reforma política de 1996	55

CAPÍTULO III

LA REGULACIÓN CONTENCIOSA ELECTORAL EN EL DERECHO MEXICANO

3.1	El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la máxima autoridad jurisdiccional para la calificación de las elecciones	57
-----	--	----

3.1.1	El Tribunal de lo Contencioso Electoral	57
3.1.2	El Tribunal Federal Electoral	60
3.1.3	La reforma constitucional de 1993 y la configuración del Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia	64
3.1.4	La reforma constitucional de 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	67
3.1.4.1	La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	77
3.2	El sistema de medios de impugnación en materia electoral	80
3.2.1	Rasgos esenciales del sistema recursal configurado por el Código Federal Electoral de 1987	80
3.2.2	Rasgos esenciales del sistema recursal configurado por el COFIPE de 1990 y puntualizado por la reforma de 1993	81
3.2.3	El sistema de medios de impugnación vigente	85
3.2.3.1	Reglas comunes para la interposición y sustanciación de los medios de impugnación	91

CAPÍTULO IV

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

4.1	Derecho a un recurso efectivo	103
4.2	Concepto y naturaleza jurídica	107
4.3	Reglas particulares	109
4.3.1	Procedencia del juicio	109
4.3.2	Legitimación	113
4.3.3	Órganos competentes	115
4.3.4	Disposiciones en materia de sentencias	116

CONCLUSIONES 118

PROPUESTAS 123

BIBLIOGRAFÍA 124

INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos históricamente carecieron de protección constitucional en la República Mexicana. Esta situación si bien fue una consecuencia de la falta de control constitucional que afectaba a toda la materia electoral, en realidad tenía una importancia específica porque podía dar pauta a que se violentaran los derechos que constituyen el fundamento de cualquier sistema democrático.

Sin duda el ejercicio de los derechos político-electorales es el mecanismo idóneo para que los ciudadanos den vida a las instituciones de la democracia y sobre todo, para que se hagan presentes en la vida pública del país. En esta dimensión, los derechos políticos son garantía de la soberanía popular ya que constituyen el medio para que los ciudadanos ejerzan la doble función que les corresponde en la democracia: gobernar a la vez que son gobernados.

En todo sistema democrático los derechos políticos fundamentales son: el derecho al voto, el derecho a ser votado para ocupar un cargo público, el derecho a asociarse para tratar asuntos políticos, el derecho a reunirse con dichos fines y el derecho de petición sobre asuntos políticos. Además podemos incluir: el derecho a participar en la toma de decisiones gubernamentales, el acceso o nombramiento en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas, la libre expresión e imprenta en materia política, la defensa de la República y sus instituciones y la prohibición de extradición de reos políticos.

Como se aprecia, estas prerrogativas corresponden a los derechos políticos que como es comprensible, su ejercicio queda reservado exclusivamente a los ciudadanos.

Conforme al artículo 36 constitucional, el derecho al voto es considerado a la vez como obligación de los propios mexicanos, previendo la carta magna por falta de su cumplimiento, la suspensión por un año de esta prerrogativa, además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley. Cabe destacar que en la actualidad, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece ninguna sanción adicional.

A través de la historia, la Suprema Corte ha sostenido expresamente en diversas tesis, que los derechos políticos no son susceptibles de protección por medio del juicio de amparo. El razonamiento que ha seguido para sustentar lo anterior, básicamente consiste en señalar que este recurso está destinado a la protección de las garantías individuales, dentro de las cuales no se encuentran los derechos políticos.

Esta situación por demás particular, encuentra su origen en el célebre debate que tuvo lugar a partir de 1870 entre los juristas mexicanos José María Iglesias e Ignacio Vallarta, en torno a la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los casos en que fuera cuestionada la legitimidad de alguna autoridad por una posible violación a la Constitución. José María Iglesias básicamente sostenía que cuando las autoridades no fueran nombradas de conformidad con las leyes vigentes debía proceder el juicio de amparo. Así pues, en caso de que se comprobaran violaciones a la Constitución durante el procedimiento de nombramiento, dichas autoridades debían suspender el ejercicio de sus funciones por carecer de competencia para hacerlo. Por su parte, Ignacio Vallarta desde su cargo como presidente de la Corte, sostenía la posición contraria. Argumentaba que el juicio de amparo no debía proceder en contra de actos de naturaleza política toda vez que esta situación podía poner en riesgo la estabilidad social. Su posición se fundaba básicamente, en la idea

de que la Corte debía limitarse a cuestiones de naturaleza netamente jurídica, evitando se partidizaran sus posiciones al intervenir en los asuntos políticos del país.

Como lo hemos anunciado, la posición de Ignacio Vallarta prevaleció a lo largo de los años. A partir de 1988 el artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo, establece que el juicio de amparo es improcedente "contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral". De esta forma, todos los actos jurídicos de naturaleza electoral estuvieron exentos de cualquier revisión constitucional, lo que tuvo como una de sus consecuencias más importantes que durante muchos años, los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos carecieran de mecanismos para su protección.

Hoy en día, los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada de forma exclusiva a la jurisdicción doméstica. Actualmente, éstos se hallan garantizados y protegidos internacionalmente y de manera subsidiaria en el derecho interno de cada país.

En el ámbito internacional, los derechos político-electorales son considerados derechos humanos y como consecuencia de los tratados que México ha suscrito, ratificado y promulgado, de acuerdo al artículo 133 de la Constitución, debieran adquirir esa misma condición en nuestro derecho positivo al ser ordenamientos vivos con plena vigencia.

Con la reforma electoral de 1996, la protección constitucional de los derechos político-electorales sufrió importantes reformas. De hecho, los aspectos relacionados con la justicia electoral implicaron modificaciones a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y derivaron en la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de un nuevo ordenamiento

jurídico llamado Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Ello indica que la justicia electoral en nuestro país ha adquirido un alto grado de especialización, a lo largo del tiempo se han perfeccionado los órganos responsables de su impartición, se han modificado los procedimientos y se ha ampliado el ámbito de su aplicación.

Así pues, la reforma de 1996 en materia de derechos político-electorales tuvo gran relevancia. En primer lugar, con la reforma constitucional que tuvo lugar en agosto de 1996 se modificó la fracción III del artículo 35 de la Constitución, en el que se establecen las prerrogativas de los ciudadanos. Esta modificación tuvo por objeto precisar que el derecho de asociación política de los ciudadanos mexicanos tiene desde ahora dos características fundamentales, debe ser "libre e individual". De esta forma se buscó terminar con la práctica consistente en la afiliación colectiva o corporativa a los partidos políticos. De este modo, con la reforma de 1996 cada ciudadano debe decidir de forma individual si desea militar o no en una u otra fuerza política, sin tener que aceptar afiliaciones por pertenecer a determinada organización o sindicato, o por trabajar en cierta empresa o corporación.

Asimismo, desde el artículo 41 constitucional reformado se advierte que el sistema de medios de impugnación en materia electoral "garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votado y de asociación".

Por su parte en la fracción V del artículo 99, que también fue revisado, se establece de forma clara y precisa que al Tribunal Electoral le corresponde resolver "las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país". Esta fracción del artículo 99 de la Constitución es la base del libro

tercero de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que se refiere al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Este juicio constituye el mecanismo jurídico para que los ciudadanos mexicanos puedan hacer valer sus derechos político-electorales frente a presuntas violaciones de los mismos.

Sin duda, la existencia de este juicio representa por sí sola un importante avance para garantizar los derechos ciudadanos.

No obstante, se debe destacar que mediante este juicio no se protegen todos los derechos políticos, sino única y exclusivamente, como estableció limitadamente el constituyente permanente, los derechos de votar, ser votado y de afiliación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Es por ello, que con la realización del presente trabajo proponemos se reabra el debate para que a los derechos políticos, en su totalidad, se les reconozca su condición de derechos humanos, conforme a los diversos tratados y convenciones internacionales suscritos por México, y se agreguen al capítulo constitucional de las garantías individuales para que por esta vía puedan ser objeto de conocimiento por parte de los Tribunales Federales mediante el juicio de amparo, con las peculiaridades que este tipo de derechos requieren.

O bien, se amplíen los supuestos de procedencia del juicio de amparo, para que proteja de manera directa, los derechos humanos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales celebrados por nuestro país, y los que se celebren en el futuro, conforme a lo previsto por nuestra Constitución.

CAPÍTULO I

LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

1.1. Naturaleza jurídica

1.1.1. Los derechos político-electorales como garantías individuales

Como un gran logro de la reforma política de 1996, por primera vez se introduce en nuestra carta magna el término "derechos político-electorales".

Artículo 41, fracción 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 señalen 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."

Artículo 99, párrafo cuarto:

"Al Tribunal Electoral le corresponde, resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de ésta Constitución 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 señalen esta Constitución y las leyes."

Históricamente existió la duda si éstos eran considerados por nuestra ley suprema como derechos, dado que el artículo 35 de la misma se refiere a ellos como prerrogativas ciudadanas:

“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 establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país...”

La palabra prerrogativa denota que se tiene un derecho antes de intentarse rogativa alguna, es decir, antes de plantear demanda o solicitud de cualquier especie.

En otras palabras, se da por descontado que se tiene el derecho antes de practicarlo y de rigor debe darse trámite a cualquier solicitud que en ese sentido se ejerza.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia y cierta parte de la doctrina sostienen que las llamadas prerrogativas ciudadanas no pueden considerarse garantías individuales por no encontrarse dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución.

Como consecuencia del criterio anterior, el juicio de amparo como método de control de la legalidad y la constitucionalidad, tradicionalmente ha sido excluido de la materia electoral, por lo que no es susceptible de ser empleado para defender los derechos políticos.

Al respecto, es importante desentrañar la naturaleza de las garantías individuales, e identificar en las prerrogativas ciudadanas la existencia de verdaderos derechos oponibles a la autoridad.

Para el jurista Ignacio Burgoa el concepto de garantía individual se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos:

- “1. Relación jurídica de *supra* a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).
2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación a favor del gobernado (objeto).
3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).
4. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental (fuente).

De estos elementos fácilmente se infiere el nexo lógico-jurídico que media entre las garantías individuales o del gobernado y los “derechos del hombre” como una de las especies que abarcan los derechos públicos subjetivos. Los derechos del hombre se traducen substancialmente en potestades inseparables e inherentes a su personalidad; son elementos propios y consubstanciales de su naturaleza como ser racional, independientemente de la posición jurídico-positiva en que pudiera estar colocado ante el Estado y sus autoridades; en cambio las garantías individuales equivalen a la consagración jurídico positiva de esos elementos, en el sentido de investirlos de obligatoriedad e imperatividad para atribuirles respetabilidad por parte de las autoridades estatales y del Estado mismo. Por

ende, los derechos del hombre constituyen, en términos generales, el contenido parcial de las garantías individuales, considerando a éstas como meras relaciones jurídicas entre los sujetos de los que hemos hablado: gobernados por un lado, y Estado y autoridades por el otro".¹

Podemos apreciar que las llamadas prerrogativas ciudadanas contienen verdaderas relaciones jurídicas de *supra* a subordinación que vinculan al gobernado como sujeto activo con la autoridad como sujeto pasivo, doctrinalmente éstas han sido consideradas genuinos derechos públicos subjetivos en los que el ciudadano es titular de un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar (véase 1.1.2. *infra*).

Cabe destacar que toda relación jurídica trae como consecuencia un derecho y una obligación correlativa, en este caso el individuo es el titular de un derecho constitucional y el Estado está sujeto al cumplimiento de una obligación.

No obstante, para algunos autores no es posible asemejar los derechos político-electorales con las garantías individuales, y se apoyan principalmente en los siguientes argumentos:

1. La temporalidad de los derechos político-electorales es diferente a la de las garantías individuales puesto que su existencia es momentánea y esporádica, pues concurren únicamente en los procesos electorales.
2. La titularidad de las garantías individuales corresponde a todas las personas físicas independientemente de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica, etc., mientras que los derechos político-electorales conciernen únicamente a los ciudadanos.

¹ Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*, Porrúa, 33ª edición, México, 1996, p. 187.

Para el doctor Ignacio Burgoa:

"El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio de actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición *sine qua non*, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ella. Estas diferencias y otras de carácter secundario... han inducido a la Suprema Corte a establecer que es improcedente el juicio de amparo en materia política."²

Las siguientes ejecutorias nos demuestran el criterio que por muchos años prevaleció al respecto:

"AYUNTAMIENTOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS. El caso típico de los derechos políticos, es el de los derechos para desempeñar cargos de elección popular, cuya vulneración no está protegida por el juicio de garantías, y si la parte quejosa promovió amparo contra la suspensión del ayuntamiento que constituye, y la privación de los emolumentos que le corresponden en el desempeño de su empleo, es claro que dicho amparo debe sobresearse, **por no tratarse de garantías individuales, las que no pueden confundirse con los derechos políticos, porque aquellas están consignadas en los primeros 29 artículos de la Constitución federal, y en ninguno de ellos se garantiza el derecho a desempeñar cargos públicos de elección popular. No hay que olvidar que las garantías individuales**

² Ignacio Burgoa Orihuela, *El juicio de amparo*, Porrúa, 33ª edición, México, 1997, pp. 451 y 452.

son las taxativas impuestas al poder público, en relación con todos los habitantes de la República, abstracción hecha de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica, etc.; y en cambio, los derechos políticos, los concedió el Constituyente exclusivamente a los ciudadanos mexicanos.

Por tanto, la afectación de los derechos políticos que dice la parte quejosa le asisten para desempeñar el cargo de munícipe, no puede ser materia de juicio constitucional que se instituyó para garantizar el respeto de las garantías individuales, y respecto al derecho a percibir los emolumentos que fija el presupuesto correspondiente, debe decirse que es accesorio del desempeño del cargo, de tal manera que tiene derechos a cobrarlos, quien lo haya desempeñado y viceversa. Quinta época. Segunda Sala. Semanario judicial de la federación. Tomo LXXVII. Pág. 1286. Ayuntamiento de Chicontepepec, Veracruz, 12 de julio de 1943, cuatro votos."

"DERECHOS POLITICOS. SU VIOLACION NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO. **Las garantías son de carácter permanente, de ejercicio incondicional y corresponden a todos los habitantes del país, como previene el artículo 1º de la Constitución política, en tanto que los derechos políticos se generan de modo ocasional, con la periodicidad electoral, condicionados a los requisitos del artículo 34.** El juicio de amparo protege los derechos del hombre, no de los ciudadanos, de acuerdo con los preceptos 103 y 107 constitucionales, y 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. Asi 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. Séptima época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 109-114, sexta parte. Pág. 63. Alfredo Corella Gil, 17 de marzo de 1978, unanimidad de votos. Humberto Junco Voigt y coagraviados, 17 de marzo de 1978, unanimidad de votos."

Nos parecen discutibles las opiniones anteriormente expresadas e intentaremos fundarnos en lo siguiente:

Por lo que se refiere a la temporalidad, consideramos que la existencia de un derecho en un sujeto activo no implica necesariamente que éste deba ejercitarlo de forma continua, tomemos en cuenta que los derechos político-electorales no se tienen solamente durante el proceso electoral, por el contrario, el ciudadano los posee en todo momento y la autoridad debe respetarlos, inclusive actualmente muchos de los medios de impugnación previstos por la ley de la materia, son aplicables en cualquier tiempo (véase 3.2.3 *infra*), aunque tienen mayor eficacia en cuanto a su ejercicio durante el mencionado proceso electoral.

Respecto de la titularidad, el segundo argumento mas bien parece referirse al ámbito de validez de los derechos político-electorales (que es limitado pero no por eso desnaturaliza a éstos en cuanto a su contenido jurídico), además de que algunas garantías individuales de carácter específico se aplican a un sector restringido de la población que se encuadra dentro del mismo supuesto, *verbigracia*: el derecho de petición que en materia política corresponde únicamente a los ciudadanos y su materia es especialmente limitada.

Es conveniente citar la opinión del Dr. Raúl Carrancá y Rivas, quien sostiene que el derecho a voto es una garantía constitucional, pues considera que el sufragio es una consecuencia política de la libertad de expresión, esto en virtud de que la ciudadanía también se expresa en las urnas.³

³ Según cita de Miguel Acosta Romero en la *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral*, México, 1989, p. 374.

Lo anterior nos permite sostener que las garantías individuales y las prerrogativas ciudadanas consignadas en el artículo 35 de la Constitución, son de naturaleza análoga.

1.1.2. Los derechos político-electorales como derechos humanos

El poder público en México, ha promovido recientemente la defensa oficial de los derechos humanos, fundamentalmente para mejorar su imagen interna y externa, pero lamentablemente se muestra interesado en que algunos de ellos no sean considerados como tales, dados los problemas políticos que ello podría acarrear. Así pues, se niega a considerar como derechos humanos a los derechos políticos.

Para establecer claramente la relación que existe entre los derechos políticos y los derechos humanos debemos precisar primero que se entiende por estos últimos. La definición que consideramos más completa es la de Antonio Enrique Pérez Luño, quien establece que "son un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional".⁴

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, encontramos a los derechos políticos agrupados con los derechos civiles como parte de la primera generación o de los llamados derechos de la libertad.

⁴ Según cita de Miguel Concha Malo, "Los derechos políticos como derechos humanos. Concepción y defensa" en *Los derechos políticos como derechos humanos*, La Jornada Ediciones, México, 1994, p. 17.

Se afirma que estos derechos requieren del Estado una actitud pasiva o negativa, ya que se encuentra obligado a reconocerlos y respetarlos, y a no impedir y más bien garantizar su goce en condiciones de libertad y sin discriminación alguna.

Ahora bien, los derechos políticos, en su más amplio sentido, son considerados como condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos, que son aquellas formas de participación de los individuos, bien subjetiva o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal.

En sentido estricto, indican unos específicos derechos funcionales de los cuales se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una determinada colectividad.

Muchos han sido los instrumentos jurídicos internacionales obligatorios para nuestro país, en los que a los derechos político-electorales se les han considerado derechos humanos, al efecto transcribimos los que a nuestro juicio son los más importantes:

Artículo 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre:

“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.”

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone lo siguiente:

- “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
2. Toda persona tiene el 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 del voto.”

Por su parte, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y puesto en vigor diez años después, en su artículo 25 indica:

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

- a. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- b. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.
- c. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”

Asimismo, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece al respecto que:

"1. 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 la voluntad 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."

La Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer dice:

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

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.”

Finalmente, el artículo 1° de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer expresa:

“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 su sexo.”

México ha suscrito, ratificado y promulgado los anteriores instrumentos, por lo que de acuerdo al artículo 133 de la Constitución constituyen ley suprema de La Unión. Cabe destacar que no se ha ratificado el primer protocolo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en su artículo 28 autoriza a un comité de derechos humanos a recibir comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones a cualquiera de los derechos enunciados en dicho pacto. Tampoco se ha realizado la declaración prevista en el artículo 62 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para decidir sobre los casos de aplicación o interpretación de la convención.

Ante las deficiencias evidentes de nuestros órganos legales y jurisdiccionales internos para garantizar cabalmente el respeto a los derechos humanos, y dentro de una renovada concepción diplomática de la soberanía, que en el derecho internacional no excluye sino implica el reconocimiento y vigencia de los derechos humanos, nuestro país debe ratificar aquel protocolo y hacer la declaración mencionada.

A nuestro juicio, queda demostrado de manera contundente que en el ámbito internacional los derechos político-electorales son considerados derechos humanos y

debieran adquirir esa misma condición en nuestro derecho positivo al ser ordenamientos vivos con plena vigencia.

Por su parte, el maestro Antonio Carrillo Flores, hace más de veinte años, manifestó en uno de sus trabajos que: "los derechos políticos de los mexicanos están ya reconocidos como derechos humanos en numerosos instrumentos internacionales, votados favorablemente por nuestro país".⁵

Ahora bien, desde la perspectiva del maestro Ignacio Burgoa:

"Los derechos humanos asumen positividad como imperativos de carácter moral y filosófico. Esta asunción les otorga obligatoriedad jurídica al convertirlos en el contenido de los derechos subjetivos públicos que son un elemento esencial integrante de las garantías individuales o del gobernado. Por consiguiente merced a tal conversión adquieren coercitividad que se proyecta sobre la actuación de los órganos del Estado, la cual por esta actuación se torna coercible. De estas afirmaciones se infiere la relación que existe entre los derechos humanos, los derechos públicos subjetivos y las garantías individuales. Los primeros, por su imperatividad ética, condicionan la previsión constitucional de los segundos que a su vez se implican en las garantías del gobernado".⁶

De todo lo anterior podemos partir para precisar la naturaleza de los derechos político-electorales como sigue:

1. Se trata de auténticos derechos públicos subjetivos que se deben ejercitar frente al Estado y por consecuencia consideramos que son de naturaleza análoga a los

⁵ Según cita de Javier Moctezuma Barragán en *José María Iglesias y la justicia electoral*, UNAM, México, 1994. p. 345.

⁶ Ignacio Burgoa Orihuela., *Las Garantías Individuales*, op. cit., p. 55.

derechos humanos consagrados en el capítulo de garantías individuales de nuestra Constitución.

2. De acuerdo al ámbito de validez de la norma que los contiene, no son de naturaleza permanente sino de ejercicio temporal.

3. No son derechos subjetivos originarios, sino que se conceden únicamente a un sector de la población que cuenta con una cualidad jurídica concreta: la ciudadanía.

4. Se refieren directamente a la posibilidad de acceder a las funciones públicas del país, participar conjunta o separadamente en las mismas y elegir a los gobernantes.

1.2. Concepto

Jellinek, citado por García Máynez, distingue tres clases de derechos públicos subjetivos, entre los que se encuentran los derechos políticos. En su "Teoría general del Estado", el mencionado jurista los define como: "la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado",⁷ mientras que el conjunto de los derechos públicos de una persona constituye para el citado autor "el *status* del sujeto, la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo".⁸

⁷ Según cita de Eduardo García Máynez en *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, 45ª edición, México, 1993, p. 255.

⁸ *Idem*, p. 201. Jellinek 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.

Kelsen por su parte, define el derecho político como: "la facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales".⁹ En nuestro régimen, la legislación es obra de la representación popular, el pueblo legisla indirectamente a través de sus representantes (democracia indirecta representativa), en este caso existe un derecho subjetivo de los electores y un derecho de los elegidos a participar en el parlamento con voz y voto.

Las diferencias entre las teorías de Jellinek y Kelsen, radican en que el primero considera el derecho político como la pretensión de llegar a ser órgano estatal y el segundo como el desempeño de la función pública, siempre que ésta tienda directa o indirectamente a la creación de normas jurídicas abstractas.¹⁰

Por su parte Rodolfo Terrazas Salgado y Felipe de la Mata Pizaña, partiendo de que toda conceptualización de los derechos político-electorales debe surgir de la premisa "derechos humanos", los definen de la siguiente manera: "Son los derechos humanos que tiene el sector de la población denominado ciudadanos para que dentro de un sistema democrático y por medio del voto libre y periódico accedan a las funciones públicas de sus países y conformen de esta manera la voluntad del Estado".¹¹

Una definición más extensa es la del Diccionario electoral 2000, elaborado por los profesores Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, bajo el auspicio del Instituto Nacional de Estudios Políticos:

⁹ Según cita de Eduardo García Máynez, *op. cit.*, p. 256.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Rodolfo Terrazas Salgado y Felipe de la Mata Pizaña, "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, México, 1997, p. 244.

“Son derechos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad. Son un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida pública. Se diferencian de los derechos civiles que permiten gozar de autonomía personal frente al Estado y demás personas privadas. Los derechos políticos constituyen una relación entre el ciudadano y el Estado, son derechos de participación individual y colectiva en la vida política, esto es, en los procesos de formación de la voluntad estatal. Su ejercicio trata de influir directa o indirectamente en las decisiones del poder político. Comprenden todos los derechos considerados naturales y los garantizados constitucionalmente, que son inherentes e inseparables a la calidad de ciudadano en una sociedad democrática, que se ejercen frente al gobierno y en el ámbito del Estado, y de los que se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una colectividad, por lo que con frecuencia se les niegan a los extranjeros”.¹²

De lo expresado anteriormente, así como del análisis por separado de las dos primeras fracciones del artículo 35 constitucional, se derivan los siguientes conceptos:

1. **Voto o sufragio activo:**

En palabras del maestro Burgoa:

“El voto o sufragio activo es simultáneamente un derecho político del ciudadano y una obligación del mismo, sin que pueda deslindarse con nitidez la demarcación precisa entre uno y otra. Emitir el voto como expresión de la voluntad del ciudadano en las elecciones populares para la designación de los titulares de los órganos del Estado cuya investidura provenga directamente de esta fuente, es derecho en cuanto a que se quiere la emisión y se presenta como obligación en el

¹² Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios A.C., México, 1999, p. 249.

caso contrario, o sea, a pesar de que no se desee realizar este acto. El carácter obligacional del voto activo se establece claramente en la misma Constitución, ya que su artículo 36 en su fracción III, lo considera un deber del ciudadano. Si el voto activo fuese únicamente derecho político subjetivo de éste, su ejercicio sería facultativo, pero no obligatorio como lo es constitucional y legalmente”.¹³

Para Rodolfo Terrazas Salgado, “voto o sufragio activo considerado abstractamente, 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”.¹⁴

2. Voto o sufragio pasivo:

Al respecto el doctor Burgoa nos dice:

“La misma dualidad, derecho u obligación que se antoja antinómica y hasta contradictoria por la índole excluyente de sus elementos, se registra en lo que atañe a la prerrogativa del ciudadano que consiste en poder ser votado, posibilidad que comúnmente se conoce con la poca feliz locución ‘voto pasivo’. Esa dualidad o dicotomía de la mencionada prerrogativa se afirma sin duda alguna por lo dispuesto en la fracción IV del artículo 36 de la Constitución en el sentido de que es obligación del ciudadano desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados que en ningún caso serán gratuitos.”¹⁵

Según el jurista Rodolfo Terrazas Salgado:

¹³ Según cita de Rodolfo Terrazas Salgado, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” en *Estudio teórico práctico...*, op. cit., p. 252.

¹⁴ Rodolfo Terrazas Salgado, “Naturaleza jurídica de los derechos políticos” en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1992, p. 516.

¹⁵ Según cita de Rodolfo Terrazas Salgado, “Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano” en *Estudio teórico práctico...*, op. cit., p. 253.

“El sufragio o voto pasivo se traduce en la posibilidad viable que tiene el ciudadano de ser electo, designado o seleccionado para ocupar un cargo de elección popular, siempre y cuando reúna previamente las calidades que establezca la ley, porque esa posibilidad está condicionada a que tenga aptitud y capacidad cívica necesarias para que en caso de resultar electo desempeñe sus funciones de manera atingente”.¹⁶

Ahora bien, derivado de lo establecido en los artículos 7º, 8º, 9º, 15, 35 y 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, todos en relación con el último párrafo del 33 de la Constitución, así como de lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, podemos apreciar que la expresión derechos políticos no se agota con el voto activo o pasivo, como tradicionalmente se ha entendido, ya que además involucran:

1. El derecho de participar o intervenir en los actos que han sido encomendados por la ciudadanía o pueblo a los órganos del poder público; esto es; en la toma de las decisiones gubernamentales y en el ejercicio del poder del Estado a través de la participación directa¹⁷ o indirecta de las personas, individual o colectivamente, consideradas en los procesos de formación de la voluntad estatal o en asuntos públicos;

¹⁶ Rodolfo Terrazas Salgado, “Naturaleza jurídica de los derechos políticos” en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 524.

¹⁷ Juan Carlos Silva “Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa”, ensayo tomado de la página del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, www.trife.gob.mx, enero de 2001. Se refiere a los derechos propios de la democracia participativa, dentro de los que se ubican la consulta popular, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. A través de ellos, el pueblo de forma casuística y directa, decide la solución a los problemas sin necesidad de reunirse. Las formas de gobierno participativas resultan un tema de actualidad en nuestro país, dado el creciente número de entidades federativas que las han adoptado (Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Yucatán y Zacatecas por citar algunos casos). Sin embargo, se debe tener presente que la Constitución Federal no contempla como formas de gobierno a los mecanismos propios de la democracia participativa, por lo tanto no existen principios o lineamientos que en la materia deban garantizar las constituciones y leyes locales.

2. El acceso o nombramiento en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas;
3. La libre expresión, imprenta, reunión, asociación y petición en materia política;
4. La defensa de la República y sus instituciones; y
5. La prohibición de extradición de reos políticos.

1.3. Internacionalización de los derechos políticos

Los derechos políticos, como ya se comentó, posibilitan al ciudadano participar en los asuntos públicos y en la estructuración política de la comunidad de la que forman parte.

Los derechos políticos, nacidos, reconocidos y desarrollados en el ámbito del derecho interno, han sido objeto de una progresiva internacionalización, sufriendo los últimos 40 años una notable evolución, ya que pasaron de su mera declaración a la creación de instancias y mecanismos destinados a asegurar su vigencia y protección.

Además de la regulación transcrita en el numeral 1.1.2. del presente trabajo, los derechos políticos están previstos en la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, entre otros ordenamientos internacionales.

De este modo, los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada de forma exclusiva a la jurisdicción doméstica, entendida como: "el ámbito interno de los estados, en donde éstos ejercen sus atribuciones soberanas con exclusión del sistema normativo internacional y de la acción de las organizaciones internacionales"¹⁸. Hoy en día, éstos se hallan garantizados y protegidos en el ámbito internacional y de manera subsidiaria en el derecho interno de cada país.

Por otra parte, cada vez son más las naciones que a diferencia de México, conceden a sus juicios constitucionales la facultad de proteger los derechos humanos, en general y políticos, en particular, previstos en los diferentes instrumentos internacionales que les aplican.

1.4. Derecho comparado en América Latina

Tal y como lo demuestra la experiencia histórica en el continente americano, los derechos políticos son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia al posibilitar mediante su ejercicio tomar parte en el gobierno y en las elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. En este orden de ideas, queda comprobado que los gobiernos emanados de la voluntad del pueblo son los que proporcionan las más sólidas garantías de desarrollo y de respeto a los derechos del hombre.

Las cartas fundamentales de las naciones latinoamericanas que se señalan a continuación, se refieren en mayor o menor medida y sin una sistematización consistente a los derechos políticos de los ciudadanos:

¹⁸ Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 10ª edición, México, 2000, pp. 545 y 546.

Bolivia (artículos del 219 al 224), Brasil (artículos 16 y 19), Costa Rica (artículo 93), Chile (artículo 15), El Salvador (artículo 72), Guatemala (artículo 136), Honduras (artículos del 44 al 45), Nicaragua (artículos del 47 al 55), Panamá (artículos del 126 al 130), Paraguay (artículos del 11 al 116), Venezuela (artículos del 110 al 116).

En cuanto a la identificación de estos derechos, en términos generales y sin que coincidan plenamente podemos mencionar los siguientes:

1. **Derecho de voto:** Se refiere al derecho que tienen los ciudadanos de elegir a quienes habrán de ocupar determinados cargos públicos.

2. **Derecho a ser elegido:** Es el derecho que tienen los ciudadanos a postularse para ser elegidos con el fin de ocupar determinados cargos públicos.

3. **Derecho a participar en el gobierno y a ser admitido en cargos públicos:** Es el derecho que tienen los ciudadanos a participar en las instituciones del Estado y a tener acceso y ser admitidos en todos los cargos y funciones públicas.

4. **Derecho de petición política:** Se refiere al derecho de dirigir peticiones a las cámaras, o a los órganos ejecutivos, y de exponer sus necesidades a fin de influir en la legislación política.

5. **Derecho a asociarse o reunirse con fines políticos:** Se enmarcan dentro de los de carácter colectivo y se refieren al derecho de organización, asociación y reunión política en general, mediante partidos políticos y sindicatos.

6. **Derecho de asilo:** Algunos países lo otorgan a favor de cualquier persona que por motivo o delito político sea objeto de persecución o se encuentre en peligro de

serlo, con las condiciones y requisitos establecidos en sus propias normas y en el derecho internacional.

Llaman especialmente nuestra atención los siguientes casos:

Argentina: Su Constitución es exclusivamente de carácter orgánico, por lo que no contiene garantías individuales ni derechos políticos.

Colombia: El derecho constitucional colombiano concibe al sufragio como una función constitucional sin que el elector imponga obligaciones al candidato ni confiera mandato al funcionario electo (artículo 179).

Ecuador: Además de los derechos políticos más comunes en el constitucionalismo latinoamericano, los ciudadanos ecuatorianos pueden presentar proyectos de ley al Congreso Nacional, ser consultados en los casos previstos en la Constitución (consulta popular) y fiscalizar los actos de los órganos del poder público (artículo 32).

Perú: Los ciudadanos tienen conforme a la ley los derechos de remoción o revocación de autoridades.

Uruguay: Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en esa república, que tengan residencia habitual de por lo menos quince años y que además posean algún capital en giro, tengan alguna propiedad o profesen una ciencia, arte o industria en ese país (artículo 78).

1.5. Referencia legal

A partir de la reforma de 1996, no queda duda de la existencia y reconocimiento en nuestra Constitución de los derechos político-electorales (véase 1.1.1. *supra*), dicho reconocimiento incluso se extiende a la legislación secundaria. A continuación transcribimos algunas de las normas que expresamente los mencionan:

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

"Artículo 186. 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 señale la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

...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 los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

Artículo 189. 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.

Artículo 195. Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza 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.”

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 1. Este código reglamenta las normas constitucionales relativas a:

a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.”

Es importante destacar que el libro tercero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, trata ampliamente al juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano.

La mención de estos derechos, tanto en el texto constitucional como en los distintos preceptos arriba transcritos, constituye una garantía de eficacia en su ejercicio, es consecuencia directa de la perseverante defensa de los ciudadanos del sufragio universal, igual, personal, libre y secreto; del acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y de la libertad de asociación y reunión con fines políticos.

Seguramente por el mismo camino se a de transitar en el futuro, ya que la experiencia histórica nos ha demostrado que la promoción y la defensa de los derechos político-electorales guarda estrecha relación con el reconocimiento y la vigencia de los demás derechos.

1.6. Jurisprudencia

Consideramos de gran importancia exponer algunos de los criterios más trascendentales que han sustentado nuestros tribunales respecto de los derechos políticos y de la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral.

Ejemplos de la corriente del pensamiento jurídico que sostiene que los derechos políticos no constituyen garantías individuales, son sin duda las ejecutorias que a continuación se transcriben, de las que hemos excluido la jurisprudencia definitiva asentada por la Suprema Corte, en virtud de que la misma será objeto de amplio estudio en el capítulo II:

"DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE AFECTAN LOS. Por disposición legal, el juicio de amparo es improcedente respecto de los derechos políticos, ya que el artículo 103, fracción I de la Constitución, establece claramente la procedencia del juicio de garantías contra actos que vulneren garantías individuales, que son diversas de los derechos políticos y, por otra parte el artículo 73 fracción VIII de la Ley de Amparo, determina la improcedencia del juicio de garantías contra actos como el que se reclama en la especie; cabe señalar además, que si la Constitución hubiera querido que quedaran involucrados los derechos políticos entre los actos por los que procediera el amparo, así lo hubiera determinado expresamente y, no como pudiera pretenderse, en el sentido de que

por no estar excluidos, deben considerarse incluidos, dado que ninguna razón lógica hay para estimarlo de esta forma, pues es sabido que para que pueda hacerse uso de una vía legal, el caso que pretenda someterse a su resolución debe estar expresamente previsto para ser resuelto por esa vía. Séptima época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 175-180, sexta parte. Pág. 79. Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros, 13 de octubre de 1983, unanimidad de votos.”

“DERECHOS POLÍTICOS. Aún cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe emitirse, para establecer en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes. Quinta época. Tomo IV, Pág. 1109, Aragón Raymundo y coagraviados. Tomo IV, Pág. 1802, Alcocer Antonio y coagraviados. Tomo XVI, Pág. 92, Aguirre Esquivel José y coagraviados. Tomo XVII, Pág. 748, Peniche Morales Diego y coagraviados. Tomo XVII, Pág. 1509, Guerra Alvarado José.”

Es oportuno señalar que en el conocimiento y resolución de estas controversias la Suprema Corte ha demostrado una tendencia no uniforme, incongruente y desatinada, admitiendo y desechando en casos idénticos demandas de amparo; en algunos asuntos ha entrado al estudio y resolución del fondo de la controversia y en otros ha decretado su sobreseimiento; a algunos quejosos les ha otorgado el amparo y protección de la justicia de la unión y a otros se los ha negado; a algunos les ha concedido la suspensión del acto reclamado y a otros no; y finalmente, en grado de revisión, algunos asuntos han sido resueltos por el Pleno de la Corte y otros por la Segunda Sala.

Asimismo, es importante puntualizar acerca del atraso histórico de estas sentencias con relación al gran avance del sistema internacional de protección a los derechos

humanos. Al respecto, la facultad de conocer y resolver los conflictos jurídicos de trascendencia política, otorgada al Poder Judicial en virtud de la reforma constitucional del 22 de agosto y la legal del 22 de noviembre de 1996, sin duda propiciará la modernización de estas tesis.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 De la Constitución de 1824 a la de 1857

Al organizarse nuestro país como una república federal por medio de su primera constitución, el legislador se guió por fórmulas preestablecidas en otros países. Es así como a imitación del sistema francés, producto de la revolución liberal de 1789, enarbola como principio la estricta división de poderes. Se pensó entonces que las decisiones en torno a la conformación de las cámaras debía ser un problema que resolviera el mismo Poder Legislativo, so pena de que si se inmiscuía cualquier otro poder se traería como consecuencia la intromisión de facultades.

De la anterior consideración surgen los colegios electorales de las respectivas cámaras, cuyas principales funciones serán las de calificar las elecciones de sus miembros, debiendo para ello actuar con absoluta independencia no sólo de los poderes Ejecutivo y Judicial sino también de la cámara colegisladora.

Este principio se remonta a la hispana Constitución de Cádiz de 1812 y existirá rígidamente en nuestras leyes fundamentales, hasta que aparece primero en el ámbito local, en la Constitución de Yucatán, y luego en el ámbito federal, en el Acta de Reformas de 1847, una institución que enorgullece a los juristas de este país, el juicio de amparo.

Del mismo modo y como consecuencia lógica, surgen entre los juristas de la época una serie de dudas y planteamientos acerca de que si esta institución creada especialmente para proteger los derechos del hombre protegerá igualmente los

derechos propios de los ciudadanos, es decir, los derechos políticos y político-electorales.

Entre las cuestiones más importantes discutidas y aprobadas por el Constituyente de 1857, se encuentran las relativas a los derechos del hombre y el juicio de amparo, éste último establecido precisamente para proteger a los habitantes de la República de las autoridades que violen sus derechos.

Artículo 1º:

“El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben de respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Este artículo constitucional hizo de los derechos del hombre la base de las instituciones sociales.

Por otra parte, el artículo 16 se refería a la garantía constitucional que protegía a los habitantes de la República en sus domicilios, papeles y posesiones, excepto en los casos establecidos por las leyes. A continuación se transcribe, en su parte conducente, el mencionado artículo:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...”

Dicha disposición tuvo como antecedente la enmienda V de la Constitución de los Estados Unidos de América, en donde se establece que los procedimientos deberán

realizarse conforme a la ley, lo que se conoce como "due process of law", es decir, el debido proceso de lo legal, y cuyo origen está en la Carta Magna de Inglaterra.

Como se ha mencionado, la Constitución de 1857 acogió el juicio de amparo establecido en el Acta de Reformas de 1847, ampliándolo al enumerar las garantías individuales en su texto, de esta forma, quedó integrado al ámbito constitucional en los artículos 101 y 102 y por primera vez se le dio la misión del control de la constitucionalidad tendiente a preservar la forma federal de gobierno, y se admitió su procedencia para servir como defensa de la organización constitucional.

Artículo 101:

"Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados.
- III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal".

Artículo 102:

"Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán a petición de la parte agraviada por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare".

Finalmente en 1861 se promulgó la primera ley de amparo, reglamentaria de los artículos 101 y 102 de la Constitución, siendo reformada en 1869, para darle a esa institución una vida jurídica más eficaz y corregir imprecisiones.

Ante este nuevo escenario, los juristas de aquella época repararon en el papel de la Suprema Corte dentro de la estructura de gobierno, porque a diferencia del sistema establecido por la Constitución de 1824, en la que el Congreso era el único que podía interpretar la ley fundamental de 1857 suprimió la facultad del Poder Legislativo para interpretar la constitucionalidad de las leyes y la atribuyó al Poder Judicial Federal.

2.2 Amparo Morelos y tesis Iglesias sobre incompetencia de origen

Para integrar el análisis histórico relativo a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia política, es pertinente citar algunos datos de la biografía del insigne jurista José María Iglesias, quien desarrolló y perfeccionó la tesis de la incompetencia de origen, llevando al supremo tribunal a lo que Antonio Carrillo Flores ha llamado "la aventura más audaz en que... se ha visto envuelto... a lo largo de su historia".¹

José María Iglesias nació en la Ciudad de México el 5 de enero de 1823. Obtuvo el título de abogado en 1845 y al poco tiempo inició su carrera política como miembro del Ayuntamiento de la capital de México. En 1857 fue electo ministro de la Corte después de ocupar las Secretarías de Relaciones y de Hacienda. En 1873, siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada, fue electo presidente de la

¹ Antonio Carrillo Flores, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, Porrúa, México, 1981, p. 19.

Suprema Corte derrotando por amplio margen a Vicente Riva Palacio y Porfirio Díaz. En 1877 tras un breve exilio regresa a la Ciudad de México en donde muere el 17 de diciembre de 1891.

Como presidente del supremo tribunal, José María Iglesias falló en torno a un célebre amparo conocido como Morelos. Los hechos que generaron el mismo se pueden resumir de la siguiente manera:

La reforma constitucional del 17 de abril de 1869 dispuso la creación del nuevo estado de Morelos en la Federación mexicana. Durante las primeras elecciones para gobernador que se organizaron en la naciente entidad, contendieron Porfirio Díaz y Francisco Leyva. El vencedor fue este último.

Benito Juárez durante su mandato y posteriormente Sebastián Lerdo de Tejada, apoyaron la gestión gubernamental del general Leyva, quien abusó de dicho respaldo político al convertirse en un verdadero cacique.

La población sufrió con ejemplar paciencia la inobservancia del estado de derecho, sostenida por la esperanza de que llegado el término legal podría encomendar la dirección del Estado a otro hombre que mereciera su confianza. Sin embargo, la ciudadanía no contaba con la inconcebible obstinación de Francisco Leyva quien había resuelto perpetuarse en el cargo mediante una reforma al artículo 66 de la Constitución del Estado, contraria a los términos por ella prescritos.

El artículo 66 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establecía literalmente lo siguiente:

“El gobernador durará cuatro años en su cargo y no podrá ser reelecto sino cuatro años después de concluido su período”.

El anterior precepto no se reformó conforme a lo ordenado en el artículo 149 de la Constitución local, que señalaba:

"La Constitución puede ser adicionada o reformada, pero para ello se observarán los requisitos que establecen los factores siguientes:

I. La reforma o adición propuesta sólo será admitida a discusión si estuviesen por la afirmativa dos tercios de los diputados presentes.

II. La legislatura en cuyo período se proponga la adición o reforma se limitará a declarar que merece sujetarse a discusión, y la mandará publicar en el periódico oficial, reservando su deliberación a la legislatura próxima siguiente.

III. Para que ésta las apruebe y forme parte de la Constitución, se requiere el voto de dos tercios de los diputados presentes".

Como se puede apreciar, este artículo exigía que se propusiera y admitiera a discusión la reforma o adición por la legislatura en funciones, reservando su deliberación y aprobación a la legislatura próxima siguiente.

No obstante lo anterior, la reforma relativa al artículo 66 que prohibía la reelección inmediata del gobernador fue admitida y aprobada en la legislatura que sesionaba en 1872. Por consiguiente, dicha reforma fue llevada a cabo en contra de lo establecido por la Constitución local y se leía en los siguientes términos: "El gobernador durará cuatro años en su encargo y podrá ser reelecto por igual período, siempre que para ello concurra el voto de las dos terceras partes del Estado".

Es necesario comentar, que aun en el supuesto de que la reforma al artículo 66 hubiera sido conforme al artículo 149 de la Constitución estatal, la elección de Leyva

no podría haberse calificado como estrictamente constitucional, ya que no pudo reunir los dos tercios de los votos exigidos. El argumento anterior se fortalece en virtud de que la legislatura no se atrevió a presentar el cómputo de los votos en el dictamen correspondiente, tal y como estaba obligada.

Posteriormente, el gobernador Francisco Leyva promulgaría el 13 de octubre de 1873 la denominada Ley de Presupuestos para el año fiscal de 1874, la cual fue aprobada por seis diputados de un total de diez.

De conformidad con dicha ley, cinco hacendados se vieron particularmente afectados ya que fueron gravados con una contribución que representaba más de una tercera parte de todo el presupuesto de la entidad federativa.

Con relación a este punto, se resaltaría la circunstancia de que la legislatura sesionó sin el *quórum* requerido, ya que entre los seis legisladores que concurrieron a su aprobación, Vicente Llamas no debía ser considerado como tal, toda vez que fue electo diputado a pesar de ser jefe político del distrito de Jonacatepec, situación prohibida por la Constitución de la entidad.

Así las cosas, en 1874 la Suprema Corte de Justicia tuvo que conocer y resolver, en revisión, un juicio de amparo promovido por los hacendados Ramón Portillo y Gómez, Isidro de la Torre, Joaquín García Icazbalceta, Pío Bermejillo y José Torielo Guerra, patrocinados por Isidro Montiel y Duarte, quienes reclamaban como inconstitucional la ejecución de la citada Ley de Presupuestos, por considerarla violatoria de la garantía establecida en el artículo 16 de la Constitución de la República, fundando su petición en los hechos hasta ahora mencionados.

Después de un minucioso estudio, la Corte Suprema resolvió por mayoría de seis votos contra cuatro, entre ellos por supuesto, el de su presidente Iglesias, que era procedente otorgar el amparo solicitado, porque en el caso particular existía violación al artículo 16 de la ley suprema de la Federación, considerando que "tiene incompetencia de origen todo funcionario que es nombrado contra lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen".

Con fundamento en el citado numeral y en el artículo 101 de la propia Constitución de 1857, se llegó a la siguiente conclusión: "el amparo cabe contra los actos de autoridad incompetente; cabe por lo mismo contra los actos de las falsas autoridades, de las autoridades ilegítimas, a quienes su legitimidad quita toda competencia."

Meses después de resolver el denominado amparo Morelos, la Suprema Corte volvió a conocer de un asunto sustancialmente igual, un juicio de amparo interpuesto contra actos del gobernador del estado de Puebla, alegando los quejosos que el gobernador había sido reelecto, a pesar de la prohibición contenida en la Constitución poblana.

La Corte amparó nuevamente a los quejosos, y en su ejecutoria, consignó el principio de que "no basta la decisión de un colegio electoral, cualesquiera que sea su formación y su categoría, para dar validez a actos viciados por una notoria inconstitucionalidad."

De esta manera, quedó establecida también la decisión de la Suprema Corte de intervenir en el conocimiento y resolución de controversias de naturaleza política.

Naturalmente, esto no quería decir que la Corte tuviera facultades para separar de su puesto a una autoridad considerada ilegítima, pues de acuerdo a la Constitución de

1857 –al igual que en la actual- los efectos de la sentencia de amparo sólo eran aplicables a las personas que lo solicitaban y no producían efectos *erga omnes*.

Para que no quedara duda de que la resolución adoptada por la Suprema Corte se había asumido con toda la seriedad y profesionalismo que ameritaba el caso, José María Iglesias publicó, el 27 de abril de 1874, su famoso “Estudio constitucional sobre las facultades de la Corte de Justicia” del que consideramos útil reproducir lo siguiente:

“Con motivo del fallo pronunciado por la Corte de Justicia en el negocio de amparo que promovieron algunos propietarios del estado de Morelos, por violación del artículo 16 de la Constitución de 1857, se ha hecho cundir una alarma verdadera o fingida, vociferándose que se ha dado muerte a la Federación, y cometiéndose el acto más grave contra la soberanía de los estados. Cuando tal trascendencia se da a la sentencia mencionada, deber imprescindible es ya para mí, puesto que sostuve el amparo con mi voz y con mi voto, explicar los fundamentos que he tenido para proceder así, consecuente con la conducta que he observado como presidente de la Corte, en todos los casos análogos que allí se han ofrecido.

La cuestión está reducida en su esencia a resolver si cabe en las facultades de la Corte de Justicia examinar, en algunos casos, la legitimidad de las autoridades de los estados. Siendo conveniente bajo todos los aspectos dilucidarla en abstracto, así me propongo hacerlo...

...los tribunales de la Federación, de los que el primero es la Corte de Justicia, deben resolver las controversias que por vía de amparo se susciten, contra leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales cuando a esa autoridad se le niegue el carácter de competente.

Clara e intergiversable como es semejante deducción, deja la dificultad limitada a sólo el punto de fijar lo que deba entenderse por competencia de las autoridades...

Competencia y legitimidad son ciertamente dos cosas diversas; pero tan íntimamente ligadas entre sí, que la primera nunca puede existir sin la segunda... pero así como el hijo no puede existir sin el padre, así como el efecto no puede existir sin la causa, de la misma suerte la competencia no puede existir sin la legitimidad. Cuando se trata de una autoridad o funcionario que son legítimos, viene después en orden secundario la cuestión de que si son o no competentes para determinados negocios. Cuando, por el contrario, se trata de funcionarios o autoridades a quienes falta la legitimidad, jamás puede considerárseles competentes para ningún asunto de los que se refieren al cargo que ejerzan o pretendan ejercer sin título legítimo...

...Al referirse la carta fundamental en su artículo 16 a la competencia de las autoridades, se refiere a la vez a su legitimidad, implícita e indispensablemente...

Sería verdaderamente incomprensible que los legisladores constituyentes de 1857, hubiesen querido considerar como violación de las garantías individuales, por la que cabe el recurso de amparo, una simple extralimitación de facultades; y que no hubiera estimado como violación infinitamente más grave de aquellas preciosas garantías, y como caso en que cupiera el amparo, la falta absoluta de toda competencia, emanada del ejercicio ilegítimo, usurpador, atentatorio, de una falsa autoridad. Nunca como esta vez puede tener cabida el argumento que llaman los lógicos de *minore ad majus*, para sostener que, si se concede el amparo por una falta tal vez dudosa o cuestionable de competencia, con fundamento infinitamente más sólido debe otorgarse por la falta absoluta de legitimidad...

...para que el amparo proceda contra las autoridades, basta que estén funcionando como tales aun cuando sea sin título legal. Precisamente el recurso de amparo cabe y es el único que puede haber para que las falsas autoridades, las ilegítimas, las usurpadoras, cesen en el ejercicio de las funciones que no les competen...

...En medio de la más completa indiferencia pública, se va entronizando la funesta corruptela de que los colegios electorales se consideren superiores a toda obligación... Para los colegios electorales sucede con pasmosa frecuencia que nada significan las leyes ni las constituciones... sería más sencillo y más franco reducir el sistema electoral a una sola regla, concebida en los términos siguientes: 'para ser electo funcionario público, se necesita única y exclusivamente ser aprobado por la mayoría del respectivo colegio electoral'.

...Por más que un estado sea soberano, si su legislatura erigida en colegio electoral, hace declaraciones que estén en pugna abierta con los preceptos de la constitución particular del estado, tales declaraciones no son válidas, porque pierde el pueblo su soberanía cuando no la ejerce en los términos establecidos en el código político que se ha dado...

Maliciosa o torpemente se está queriendo confundir dos cosas enteramente diversas, la soberanía de los estados, y el advenimiento al poder, o la permanencia en él de autoridades ilegítimas y usurpadoras... No es entonces la soberanía del pueblo, del estado la que entra en lucha con la Federación; los verdaderos infractores de los preceptos constitucionales son los que a la vez que la conculcan quieren servirse como de vil instrumento del nombre santo de la soberanía popular...

...Jamás incurrirá la Corte en el absurdo de creer que está en su caprichoso arbitrio considerar y declarar la ilegitimidad de las autoridades de los estados. Ni siquiera presumirá nunca que cabe en sus facultades tomar en cuenta las ilegitimidades de todo género de que aquellas puedan adolecer...

¿Qué tiene de alarmante semejante doctrina para las autoridades que no adolezcan de los vicios expresados? Las que hubieren sido nombradas por el voto popular en las elecciones celebradas al efecto, sin infracción alguna de la constitución particular del estado ni de la federal, están bien seguras de que la Corte se atreva nunca a declararlas ilegítimas. Las únicas que pueden estar justamente alarmadas, son las que hayan asaltado el poder por medio de la usurpación; las que tengan en su conciencia el remordimiento de deber su elevación a títulos falsos e ilegítimos...²

La polémica decisión del más alto tribunal de la República suscitó gran inquietud entre los juristas y los políticos del momento, dando origen a dos tendencias claramente identificadas, la que comulgaba con la llamada tesis Iglesias y la constituida por los opositores a ella.

Tan grande fue la alarma y el interés que produjo, que el Congreso de la Unión, el 18 de mayo de 1875, expidió una ley en la cual prohibió, bajo penas severas, que la justicia federal juzgara las declaraciones de los colegios electorales.

José María Iglesias protestó enérgicamente ante el pleno de la Corte y calificó la ley de inconstitucional, porque consideraba que los colegios electorales designaban a quien debía gobernar por mayoriteo y política, sin argumentos jurídico-constitucionales.

Poco tiempo después, un juez de distrito del Estado de Jalisco la consideró válida y la aplicó, razón por la cual a petición de Iglesias y por mayoría de votos, se le suspendió del cargo como medida disciplinaria y la Suprema Corte de Justicia siguió juzgando

² Según cita de Flavio Galván Rivera en *Derecho procesal electoral mexicano*, McGraw Hill, México, 1997, pp. 170-173.

las resoluciones de los colegios electorales, sin que el Congreso de la Unión aplicara las sanciones previstas en la ley del 18 de mayo de 1875.

En apariencia, la doctrina de la incompetencia de origen o tesis Iglesias, así denominada por ser éste su principal sustentante, no sólo había triunfado sino que se había consolidado. Sin embargo, la historia seguiría su curso.

2.3 Derrumbe de la tesis Iglesias y surgimiento de la tesis Vallarta

La ejecutoria del amparo Morelos tendría gran difusión en su época e inmediatamente surgieron prestigiados juristas que criticaron duramente esa tesis y se opusieron directamente a ella:

Vicente Riva Palacio, connotado político, escribió en ese tiempo un ensayo para exponer sus tesis contrarias a la de José María Iglesias. Ese documento se llamó "La soberanía de los estados y la Suprema Corte de Justicia". José María del Castillo Velasco, quien había sido constituyente y ministro de la Corte, escribió también un documento en contra del controvertido amparo, que tituló: "Reflexiones sobre la cuestión de Morelos y las facultades de los Tribunales Federales". Otro constituyente y fuerte detractor de las ideas del presidente de la Corte fue Basilio Pérez Gallardo. Agustín Siliceo también utilizó su pluma para combatir las opiniones de Iglesias.

Todos ellos analizaron lo relativo a la legitimidad y competencia, así como la calificación de los colegios electorales, y a pesar de estar en franco desacuerdo con la utilización del juicio de amparo para la defensa de los derechos políticos, la mayoría enfatizó en sus escritos la necesidad de contar con mecanismos jurídicos que protegieran los derechos de los ciudadanos respecto de la elección de sus gobernantes o garantizaran sus derechos como candidatos en los comicios.

Bajo esta situación se acercaba la fecha en que debía elegirse al Presidente de la República. La Constitución permitía la reelección sin embargo, la opinión pública estaba convencida de que si el presidente Sebastián Lerdo de Tejada proponía su candidatura para un segundo período las elecciones serían fraudulentas por el alto grado de desprestigio que sufría el primer mandatario y por la ausencia de candidaturas contrarias a la oficial.

No obstante el clamor popular, Lerdo de Tejada se postuló nuevamente como presidente. El 26 de octubre de 1876, el Congreso lo declararía reelecto como Presidente de la República, pese a que las elecciones se habían llevado a cabo bajo presiones, fraudes, suplantaciones, corrupción y abusos de todo género.

José María Iglesias estudió las infracciones electorales y arribó a la "profunda convicción" de la nulidad de la reelección, por lo tanto resolvió, en su calidad de Vicepresidente de la República, dirigir un manifiesto a la nación en el que declaraba su inquietud por la declaración del Congreso a favor del fraude. Acorde a sus convicciones, ratificó el principio de que el Congreso no era superior a la Constitución, ni como colegio electoral ni como cuerpo legislativo, apeló a la conciencia nacional señalando de manera categórica: "Sobre la Constitución nada. Sobre la Constitución nadie".³

En consecuencia, el ministro abandonó toga y birrete y se lanzó a la lucha política en la que convergían tres corrientes: la de Porfirio Díaz, quien con la revolución de Tuxtepec y sin títulos legales se había rebelado contra Lerdo de Tejada; la del gobierno inconstitucional encabezado por éste y la del "movimiento legalista",

³ Según cita de Javier Moctezuma Barragán en *José María Iglesias y la justicia electoral*, UNAM, México; 1994, pp. 196-199.

organizado por José María Iglesias. El triunfo fue para Díaz; Iglesias tuvo que emigrar a San Francisco, California, tiempo después volvería a México para retirarse a la vida privada.

En mayo de 1877, unos meses después de la llegada de Díaz al poder, es electo presidente de la Corte un connotado abogado, que a la postre sería reconocido como el perfeccionador del juicio de amparo, Ignacio L. Vallarta, de quien juzgamos básico dar una pequeña ficha biográfica para la mejor comprensión de este apartado:

Nació en Guadalajara, Jalisco, el 25 de agosto de 1830. Culminó sus estudios de jurisprudencia en el Instituto del Estado el 24 de diciembre de 1855. Asistió al Congreso Constituyente de 1856, estando presente en todos los debates hasta la firma de la Constitución. Secretario de gobierno y posteriormente gobernador de su estado, luchó siempre al lado de grandes liberales como el presidente Juárez. Como senador electo de la República se unió a la lucha del general Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec. Al triunfar esta revolución fue nombrado Secretario de Relaciones Exteriores y posteriormente fue electo Presidente de la Suprema Corte, cargo que mantuvo hasta el año de 1862.

Ignacio L. Vallarta habría de ser el principal encargado de refutar las ideas de José María Iglesias, dando pie a uno de los enfrentamientos más enconados que registra nuestra historia constitucional. La polémica tuvo una duración de casi una década y la concluyó Vallarta con los persuasivos y elocuentes votos que como presidente de la Suprema Corte de Justicia dio en contra de los negocios de incuestionable esencia política que se le plantearon.

Como ejemplo, cabe mencionar el amparo que mediante escrito del 21 de mayo de 1878, promovió el licenciado León Guzmán, presidente del Tribunal Superior de

Justicia del Estado de Puebla, en contra de la Legislatura local que erigida en gran jurado, procedió a juzgarlo por haberse negado a reconocer al gobernador y a la propia Legislatura, al considerarlos usurpadores del poder público.

El quejoso invocó la violación al artículo 16 de la Constitución federal, aduciendo que no es tribunal competente el que no es imparcial, como no lo era la autoridad responsable, acusada por el mismo quejoso ante el Senado de la República, como usurpadora del poder público. El juez de distrito de la entidad, otorgó el amparo y protección de la justicia de la Unión, al concluir que no constituía autoridad competente la "reunión de personas que con pretensiones de legislatura se erigió en gran jurado".

La revisión del asunto se realizó en la Corte del 19 al 23 de agosto de 1878, fecha esta última en la que se dictó sentencia confirmando la del juez de distrito.

En esa oportunidad el ministro presidente, Ignacio L. Vallarta, al votar en contra del criterio mayoritario, expresó entre otros muchos, los siguientes razonamientos:

"¿Tienen los tribunales federales la facultad de examinar y calificar la legitimidad de las autoridades de los estados, a fin de deducir de esa calificación su competencia o incompetencia?... Para resolver negativamente esta cuestión basta leer el artículo 117 de la ley fundamental, y saber que en todos los preceptos que ella contiene no hay un texto, una palabra, una sola sílaba que dé al Poder Judicial Federal la facultad expresa de revisar los títulos de legitimidad de las autoridades locales... la lógica con su poder irresistible obliga a confesar que esa facultad queda reservada a los estados por la Constitución...

Para ver en toda su deformidad la teoría de que la Corte, además de las facultades expresas que le da la Constitución, puede ejercer aquéllas que ella

misma se arrogue como supremo intérprete... y para que se palpe en toda su desnudez no sólo lo despótico y arbitrario sino lo verdaderamente anárquico y monstruoso de tal poder, concedamos aquí que se puedan examinar los títulos de legitimidad de las autoridades, lo mismo por defectos electorales que por falta de cumplimiento de los preceptos de un reglamento de debates; ora por vicios en el nombramiento, ora por falta de algún requisito en el nombrado, etc., etc. ¿Qué sucedería cuando la Corte gozase de tanto poder que ningún título de empleado, autoridad o funcionario fuera irrevocablemente legítimo, sino cuando este tribunal le pusiese su 'visto bueno'?

Desde luego la soberanía de los estados, en asuntos de nombramientos de autoridades locales, desaparecería por completo...

Pero esto no sería todo, sino que las consecuencias... irían más lejos: irían hasta herir de muerte la independencia de los poderes federales mismos. El presidente de la República y el Congreso de la Unión, quedarían subordinados a la Corte de Justicia, dependiendo de ésta nada menos que en la revisión de sus títulos de legitimidad, es decir, en su existencia misma constitucional...

...El punto que yo he querido analizar y demostrar es éste: la Corte, que no tiene más facultades que la que la Constitución expresamente le concede, no puede invocar poderes arbitrarios para calificar la legitimidad de las autoridades locales, sin constituir una dictadura judicial despótica y tiránica, cosa que la Constitución no consiente por más que tal tiranía fuera inofensiva...

...Se ha dicho que donde no hay legitimidad en la autoridad, tiene ésta incompetencia de origen. ¿Qué quiere esto decir en lenguaje forense? ¿En qué ley, en qué doctrina se habla de la incompetencia de origen? Trabajo costaría citar un solo autor para quien fuera conocida esa incompetencia. Esa frase no tiene sino esta inteligencia que es a la vez su historia: como el artículo 16 habla sólo de competencia, y no de legitimidad, cuando se quiso juzgar de ésta, lo

mismo que de aquélla, se llamó a la ilegitimidad incompetencia de origen, creyendo así suplir el silencio del precepto constitucional y facultar a los tribunales federales para revisar los títulos de las autoridades. Es conveniente no olvidar estas indicaciones históricas, para comprender el tormento que se ha dado al artículo 16...

Los que creen que para juzgar de la competencia de la autoridad, necesitan remontarse hasta calificar su legitimidad, sostienen que faltando ésta, no puede existir aquélla, porque toda autoridad ilegítima es, por el mismo hecho, incompetente. De aquí nace en su concepto la necesidad de examinar la legitimidad de la autoridad para juzgar de su competencia...

...Nadie más que el Congreso de la Unión califica la legitimidad del nombramiento de los diputados y senadores...

Y lo que digo del Congreso de la Unión es también aplicable a las legislaturas de los estados... sólo a esas legislaturas toca calificar la legitimidad de sus miembros, sin que la Corte lo pueda hacer jamás, aun cuando pueda juzgar de la competencia de las legislaturas en ciertos casos...

El presidente nombra a los secretarios del despacho y demás empleados de la Unión... sólo el presidente puede calificar la legitimidad de esos nombramientos para revocar los que sean ilegítimos. Si otra autoridad en esto interviniera, quedaría nulificada una facultad constitucional del presidente; quedaría violado un precepto de la ley suprema.

Creo que bastan los casos que he citado y que he procurado tomar de textos expresos de la Constitución, para dejar demostrado que en el terreno científico-constitucional, la teoría de que debe de ser una misma la autoridad que decida de la competencia y de la legitimidad, nos llevaría a la confusión más completa de

los poderes públicos, a la invasión de unos en las atribuciones de otros, a la subversión del orden constitucional...

...Para sostener con éxito lo contrario, sería preciso que el artículo 16 hablara no sólo de autoridad competente, sino también de autoridad legítima. No está así expreso el texto constitucional, y ese silencio bien justificado, por los demás no puede suplirse, con el recurso poco feliz del uso de una frase menos feliz aun, que burle la ley, oponiéndose a sus fines y trastornando desde los principios de la jurisprudencia común en lo relativo a la 'competencia', hasta las máximas del derecho público que no permiten la confusión de los poderes, hasta la base cardinal de nuestro régimen federal que reprueba la colisión de las soberanías federal y local, invadiendo la una la esfera de la otra."⁴

Tres años después de haber sido estudiado y resuelto el asunto de referencia, Salvador Dondé, patrocinado por Jacinto Pallares, mediante escrito del 30 de julio de 1881, promovió demanda de amparo ante el Juez de Distrito del Estado de Campeche, en contra del Tesorero General de la entidad, aduciendo, entre otros argumentos, violación al artículo 16 de la Constitución, al considerar que le cobraba impuestos una autoridad afectada de incompetencia de origen, dado que era ilegítima por haber sido designada por un gobernador ilegítimo también, en virtud de que ya no tenía el carácter de titular del Ejecutivo en los términos de la Constitución local y del Plan de Tuxtepec.

En esa ocasión Ignacio L. Vallarta fundó su voto, contrario al criterio de la mayoría en los siguientes razonamientos esenciales:

"Las diversas ejecutorias que recientemente han condenado la teoría de la incompetencia de origen bastarían, sin más examen, para negar este amparo, si

⁴ Según cita de Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 174-176.

el notable alegato presentado en esta instancia impugnando los fundamentos de esas ejecutorias, no dieran nuevo interés a las tan debatidas como trascendentales cuestiones que esa teoría provoca...

Los hechos mismos que la demanda refiere y de donde toma la incompetencia de origen están demostrando con incontestable evidencia que ellos plantean cuestiones políticas, pero ni siquiera una sola controversia judicial...

No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se injiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los tribunales no pueden, no deben de hacer más que administrar justicia, aplicando a cada caso la ley preexistente: si... se les faculta... para que contenten los intereses de partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones, y el orden público queda subvertido desde sus cimientos...

El amparo jamás juzga de la ilegitimidad de la autoridad sino sólo de su competencia, y sirve precisamente para garantizar al individuo contra las arbitrariedades de la autoridad, aun de facto y que sólo tienen un título colorado o putativo.

...Es una verdad que ante el texto constitucional no se puede negar que ese recurso sólo procede contra los actos de las autoridades y nunca contra los de los particulares. Si en concepto de los amigos de la incompetencia de origen, la autoridad de hecho no es tal autoridad, sino mero delincuente, que ha usurpado el ejercicio de funciones públicas, el amparo no puede pedirse contra ella por la concluyente razón de no ser autoridad.

Pero parece poco que el artículo 16 se limite a dar garantías contra las molestias en la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, y para no envilecer su importancia, se le quiere llevar hasta las regiones de la política, arrastrando a

ellas a los tribunales y armándolos con el rayo que derrumba a los gobiernos usurpadores, porque se le considera como la clave del edificio constitucional, como el medio único de evitar la usurpación...

He querido confirmar las doctrinas que niegan a los tribunales la terrible facultad de derrumbar gobiernos; satisfaciendo las réplicas que contra ellas se dirigen, y en el análisis que he hecho de las cuestiones que me han ocupado, he tenido ocasión de patentizar que en el terreno constitucional la incompetencia de origen, que adultera el sentido del artículo 16; que le da tormento para derivar la competencia de la legitimidad, y que autoriza al Poder Judicial para que juzgue de aquélla, para usurpar las atribuciones de los otros poderes que califican a ésta, está por completo condenada por nuestro código fundamental...

...si el amparo juzgara de la ilegitimidad de las autoridades, México, en lugar de haber creado una institución que le envidiaran los pueblos más cultos, no podría más que reclamar el triste privilegio de haber inventado, sin precedentes, un sistema que conduce derechamente a la anarquía...⁵

Las razones y los argumentos del ministro Vallarta en contra de la doctrina de la incompetencia de origen, fueron determinantes para, en su oportunidad, establecer una nueva tesis de jurisprudencia en la Suprema Corte, en el sentido de que la "cuestión de legitimidad es meramente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicios de amparo", sin embargo, tuvo como consecuencia que durante muchos años los derechos políticos de los mexicanos no estuvieran plenamente protegidos, pues lejos de encontrar una positiva solución a la controversia, esta se suspendió de tajo.

⁵ Según cita de Flavio Galván, *op.cit.*, pp. 176 y 177.

2.4 Orden constitucional y pensamiento jurídico actual

En las discusiones del Congreso Constituyente de 1917, se presentó nuevamente el histórico debate sobre las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia política. Ahí se manifestaron diferentes tendencias, unas a favor de que el Poder Judicial conociera de ciertas cuestiones políticas –tesis sustentada por el diputado constituyente Paulino Machorro Narváez, quien se apoyaba en el proyecto de Constitución de Venustiano Carranza y otras, contrarias a que la Suprema Corte se involucrara en asuntos políticos, posición encabezada por el diputado Hilario Medina.

Finalmente, los diputados miembros del Congreso Constituyente de 1917, se pronunciaron en su mayoría porque la Suprema Corte de Justicia fuera formalmente excluida del conocimiento y resolución de las controversias de naturaleza política.

Paradójicamente, la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, publicada el 22 de octubre de 1919, no contempló la improcedencia del juicio de amparo por violación a los derechos político-electorales. Dicho ordenamiento nunca fue objeto de reformas hasta que el 10 de enero de 1936 se publicó la Ley de Amparo vigente. Esta última estableció las siguientes causas de improcedencia en materia política:

“Artículo 73. Es improcedente el juicio de amparo:

...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 confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente”.

Salvo el paréntesis que representó la aplicación de la tesis de la incompetencia de origen, la legislación y jurisprudencia mexicana han tenido la orientación reflejada en el precepto antes transcrito. Por regla, tanto tratadistas como legisladores y juzgadores, han coincidido en considerar que la improcedencia del juicio de amparo en materia político-electoral se sustenta en la conclusión tajante de que los derechos políticos no constituyen garantías individuales.

Ejemplo categórico, es si duda alguna, la siguiente breve y concluyente jurisprudencia:

“DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales. Pleno. Quinta época. Apéndice de 1995. Tomo VI. Pág. 149. Vecinos de Villa García, 16 de diciembre de 1918, mayoría de nueve votos. Heredia Marcelino, 17 de abril de 1919, unanimidad de once votos. Guerra Alvarado José y coagraviados, 13 de junio de 1919, mayoría de siete votos. Orihuela Manuel y coagraviados, 9 de marzo de 1920, unanimidad de ocho votos. Ayuntamiento de Acayucan, 4 de septiembre de 1920, unanimidad de diez votos.”

Esta tesis, vigente y de aplicación obligatoria, fue particularmente importante durante el periodo en el que la ley de amparo no daba una fórmula genérica al estilo moderno, sino que sólo disponía que las resoluciones de ciertos órganos de carácter jurídico-electoral no eran impugnables a través del amparo.

El 25 de enero de 1988, se reformó la ley y ahora sí se incluyó una causal genérica de improcedencia que a la letra dice:

"Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:

...VII.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".

Cabe insistir que, no obstante cuanto ha sido expuesto y aducido para excluir a la Suprema Corte del conocimiento y resolución de conflictos de carácter político en general, y en especial de naturaleza electoral, lo cierto es que la práctica ha sido diversa, como ha demostrado el constitucionalista Miguel González Avelar, "...merced a un análisis minucioso, imaginativo y aun malicioso de la quinta época del Semanario Judicial de la Federación, que va de 1917 a 1957..."; desprendiéndose evidentemente de este documentado análisis que "...el Poder Judicial Federal, y específicamente la Suprema Corte de Justicia, a pesar de tantas y tan válidas razones para no injerirse en cuestiones políticas lo ha hecho, aunque de manera errática; ha dado entrada, sustanciado y hasta resuelto recursos de amparo que lo han arrojado al mundo que tanto abominan los jueces tradicionalistas, al mundo de la política".⁶

Por supuesto, las consideraciones jurídicas para justificar el conocimiento y resolución de los conflictos de carácter político, no han estado ausentes. Antes bien, la Suprema Corte se ha cuidado de expresar puntualmente las razones que, a su juicio, dan sustento suficiente a esta forma de proceder.

La única vía jurídica otorgada constitucionalmente a la Suprema Corte para intervenir en controversias político-electorales, ha sido el mal llamado recurso de reclamación, establecido en los tres últimos párrafos del artículo 60 de la ley suprema, según

⁶ José Francisco Ruiz Massieu, nota preliminar a la segunda edición del libro de Miguel González Avelar, *La Suprema Corte y la política*, UNAM, México, 1994, p. 13.

decreto de reformas y adiciones del 1° de diciembre de 1977, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 del mismo mes y año.

Dicho recurso, a pesar de ser procedente ante la Suprema Corte, no poseía carácter judicial, y culminaba con una sentencia a la que no se le reconocían efectos vinculativos, simple y sencillamente eran resoluciones declarativas -meras recomendaciones al colegio electoral de la Cámara de Diputados- que se impondrían por la sola fuerza moral del más alto tribunal de la República.

Este medio de impugnación electoral estuvo vigente solo hasta 1986, sin que la Corte hubiera presentado ninguna recomendación.

Como se puede apreciar, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el campo de la actividad política nacional, ha sido motivo de apasionantes debates durante más de cien años.

En el ocaso del siglo XX una vigorosa y renovadora corriente del pensamiento jurídico y político ha sustentado la firme convicción de abandonar la tesis postulada por Ignacio L. Vallarta, para aceptar la intervención plena de la Corte en el conocimiento y resolución de controversias jurídicas, caracterizadas por sus antecedentes y consecuencias de naturaleza estrictamente política, en general, y político-electoral, en particular.

En esta tendencia se inscribe la opinión de José Francisco Ruiz Massieu quien llamaba la atención sobre:

"...la necesidad de reformas con las cuales sea posible que controversias predominantemente políticas encontraran en la ley, y concretamente en el aparato judicial una respuesta más efectiva y justa: en un futuro, que esperamos sea

próximo habrá que enmendar la Ley de Amparo para que esa benemérita institución proceda también en el caso de los derechos políticos, sin excluir los meramente electorales... es de esperar que pronto el Poder Judicial reivindique la cuestión electoral y abandone la doctrina del ilustre Vallarta...⁷

También el constitucionalista Miguel González Avelar ha señalado que: "Las reformas constitucionales que permiten suscitar la intervención de la Suprema Corte para dictaminar en relación a violaciones de derechos políticos, vienen parcialmente a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos de los particulares..."⁸

Similar a los anteriores, es el criterio de Javier Moctezuma Barragán, quien aduce que: "En la actualidad no es válida la tesis de que los derechos electorales no dan lugar al juicio de amparo, porque no están incluidos en el capítulo de garantías individuales de la Constitución".

Por lo tanto, agrega Moctezuma Barragán:

"...es menester que el Poder Judicial de la Federación adopte un papel más activo en materia electoral y abandone la vieja mal integrada jurisprudencia aun vigente que impide su intervención... no hay razón para qué... no conozca de los ordenamientos legales electorales secundarios mediante el juicio de amparo en su vertiente de control de constitucionalidad de las leyes..."

Por último, aventura el autor consultado:

"Una probable solución consistiría en la instalación de una sala electoral en la Suprema Corte de Justicia que resolviera sobre las violaciones electorales de carácter constitucional, o bien darle al Tribunal Federal Electoral competencia en

⁷ José Francisco Ruíz Massieu, *op.cit.*, pp. 12-16.

⁸ Miguel González Avelar, *op. cit.*, p. 169.

materia constitucional... esta última alternativa obligaría a una profunda reforma de las instituciones nacionales y, en particular del Poder Judicial. Lo importante, en todo caso, es que el derecho al voto... tenga plenas garantías constitucionales para que los derechos humanos de carácter político estén totalmente protegidos".⁹

En fecha más reciente, el ministro Genaro David Góngora Pimentel, a la sazón presidente del máximo tribunal federal acogiendo la postura en comento, ha considerado que:

"La reforma constitucional que permite suscitar la intervención de la Suprema Corte para resolver sobre la contradicción entre una norma general y la Constitución, aunque contenga un derecho político viene a colmar un vacío en la defensa de los derechos políticos que quedaban fuera de protección a través de juicio de amparo."¹⁰

Las ideas expuestas no son mas que una muestra de la inquietud y el pensamiento renovador de profundos conocedores del derecho constitucional patrio de ayer y hoy, y probablemente pioneros del orden jurídico-electoral del futuro.

2.5 La reforma política de 1996

⁹ Javier Moctezuma Barragán, "La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994" en *Las reformas de 1994 a la constitución y legislación en materia electoral*, Cuadernos constitucionales México-Centroamérica, número 14, UNAM, México, 1994, pp. 69 y 70.

¹⁰ Genaro David Góngora Pimentel, "Significado de la expresión materia electoral en el artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria" en *Lex. Difusión y análisis*, 3ª época, año I. Número 5, noviembre de 1995, México, p. 7, a propósito de la resolución emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad promovida por Fauzi Hamdan Amad y otros, en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, radicada en el expediente 1/95. El pleno de la Corte, por mayoría de seis votos contra cinco declaró improcedente la acción de inconstitucionalidad, por considerar que la materia electoral comprende, incluso, los derechos sustantivos de naturaleza fundamentalmente política.

2.5 La reforma política de 1996

La reforma política de 1996 fue precedida por un largo proceso de negociación entre las dirigencias de los principales partidos políticos nacionales, que finalmente fructificó en una serie de acuerdos alcanzados a lo largo de dicho proceso, los cuales finalmente se plasmaron en el decreto del 22 de agosto de 1996, por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución, complementado con las disposiciones ordinarias reformadas por el Congreso de la Unión, mediante decreto del 22 de noviembre del mismo año.

Un primer fruto visible y tangible de este esfuerzo, fueron las conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal; entre las que destacó la propuesta de incorporar al Tribunal Federal Electoral como órgano especializado a la estructura orgánica del Poder Judicial Federal, amén de crear una Sala Superior en la materia y nombrar o elegir, además de magistrados, a ministros electorales.¹¹

Para la defensa de los derechos políticos, se introdujo la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acciones de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución; se creó el juicio de revisión constitucional electoral para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas se apeguen a la Constitución y se instituyó un juicio especial para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

inconstitucionalidad, por considerar que la materia electoral comprende, incluso, los derechos sustantivos de naturaleza fundamentalmente política.

¹¹ El documento respectivo se publicó en *La Jornada*, México, 22 de abril de 1996, pp. 32 y 33.

En opinión del maestro Flavio Galván: "...ante la tesis Iglesias y la antítesis Vallarta, se levanta la síntesis dialéctica que atribuye al Poder Judicial en general, a la Suprema Corte de Justicia en particular, y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en especial, la facultad de resolver conflictos de incuestionable antecedente y consecuencias políticas".¹²

¹² Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, p. 199.

CAPÍTULO III

LA REGULACIÓN CONTENCIOSA ELECTORAL EN EL DERECHO MEXICANO

3.1 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la máxima autoridad jurisdiccional para la calificación de las elecciones

3.1.1 El Tribunal de lo Contencioso Electoral

El primer paso que se dio en nuestro sistema jurídico para crear una jurisdicción en materia electoral tuvo lugar en 1977, al establecerse el recurso de reclamación que los partidos políticos podían interponer ante la Suprema Corte de Justicia una vez que hubieran calificado las elecciones las Cámaras del Congreso de la Unión [ver *supra* 2.4].

Más tarde, por decreto del 11 de diciembre de 1986, se derogaron las bases de dicho recurso y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como un organismo autónomo del Poder Judicial al que se le confirió un carácter administrativo. En esa oportunidad el poder revisor aprobó las siguientes bases para conformar un régimen contencioso electoral.

Artículo 60 constitucional:

“Cada cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas... 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 esta constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un Tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara, que serán la última instancia de la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.”

Como se puede observar, 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 alcance de estas disposiciones, el Código Federal Electoral de 1987, en su calidad de ley reglamentaria, reguló el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, al que configuró como un organismo autónomo de carácter administrativo, competente para resolver los recursos de apelación y queja que en materia electoral disponía la ley, precisándose que sus resoluciones sólo podrían ser modificadas por el colegio electoral de cada cámara, lo que quería decir que éstos eran la última instancia en la calificación de las elecciones y sus resoluciones tenían el carácter de definitivas e inatacables.

El legislador ordinario al expedir el ordenamiento reglamentario, estructuró al tribunal como cuerpo colegiado único, integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en los períodos de receso, a propuesta de los partidos políticos nacionales, precisándose que la iniciativa correspondiente debía tener su origen en la Cámara de Diputados quien la turnaría a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para que en el término de quince días, formulara un dictamen debidamente fundado, que de ser aprobado tendría que ser ratificado por la Cámara de Senadores.

El nombramiento de los magistrados era para dos procedimientos electorales federales ordinarios y sucesivos, existiendo la posibilidad de ser ratificados.

Bajo la presidencia del magistrado electo en sesión plenaria, el Tribunal debía instalarse e iniciar sus funciones a más tardar en la tercera semana del mes de octubre del año anterior al de las elecciones, para entrar en receso a la conclusión del respectivo proceso electoral. Su competencia territorial abarcaba todo el territorio nacional dada la naturaleza federal de la materia sobre la cual ejercía su jurisdicción. Para el caso de elecciones extraordinarias, se debía estar a lo dispuesto en la convocatoria correspondiente.

Contaba además con el apoyo del personal jurídico integrado por el secretario general, los secretarios de estudio y cuenta, secretarios auxiliares y actuarios, así como del personal administrativo y secretarial indispensable.

El TRICOEL debía resolver siempre en pleno; para formar *quórum* requería la presencia de seis magistrados como mínimo, entre los que debía estar el presidente; las decisiones se tomaban por mayoría simple de votos en sesión pública, concediéndole voto de calidad al presidente para el caso de empate.

Por otra parte, como se desprende del texto constitucional transcrito al inicio de este apartado, el Tribunal resolvía en única instancia, en contra de sus fallos no procedía medio de impugnación alguno, sin embargo no eran definitivos, ya que eran susceptibles de revisión, modificación o revocación por los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores.

En este orden de ideas, se concluye que el Tribunal de lo Contencioso Electoral tenía una competencia específica, porque sus facultades jurisdiccionales las ejercía sólo en la materia electoral, abarcando todo el territorio nacional, pero únicamente durante el período de elecciones federales.

3.1.2 El Tribunal Federal Electoral

La regulación jurídica contenida en el Código Federal Electoral de 1987 resultó altamente insatisfactoria, sobre todo a la luz de la jornada electoral de 1988, por lo que en respuesta a los planteamientos de los partidos políticos nacionales, la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados convocaron durante 1989 a diversos foros de consulta con objeto de proponer los cambios que en materia electoral consideraban indispensables.

Como resultado de lo anterior, se elaboró una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, misma que en su oportunidad fue aprobada por el poder revisor y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990. A consecuencia de ello, se adicionaron al artículo 41 constitucional los párrafos décimo, undécimo y duodécimo, en los siguientes términos:

“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 garantizará 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 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 aquéllas 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 instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que marca la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro 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 el 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.”

Así mismo en los párrafos cuarto y quinto del entonces artículo 60 constitucional se dispuso lo siguiente:

“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 su 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 éste sea contrario a derecho”.

A efecto de reglamentar estas bases constitucionales, el Congreso de la Unión aprobó el 15 de julio de 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que en su parte conducente regulaba la organización y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, competente para sustanciar y conocer los recursos de apelación e inconformidad, así como para imponer sanciones a los partidos políticos que no cumplieran con sus obligaciones o con las resoluciones del Instituto Federal Electoral.

La denominación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), resultó mucho más afortunada que la de su antecesor, en virtud de que la misma predecía tanto su ámbito espacial de competencia como su ámbito material de validez.

Con la intención de descentralizar la impartición de la justicia electoral se establecieron las reglas estructurales del Tribunal Federal Electoral, dando origen a cinco salas, una denominada central, con sede en el Distrito Federal y cuatro salas llamadas regionales, ubicadas en las cuatro restantes circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional.

En cuanto a su integración, los magistrados de la Sala Central y de las Salas Regionales eran electos por la mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Presidente de la República. En el periodo comprendido de 1990 a 1993, el Tribunal se integró con 17 magistrados propietarios (cinco integrantes de la Sala Central y tres integrantes de cada una de las cuatro Salas Regionales), y por 6 magistrados suplentes (dos de la Sala Central y uno de cada una de las Salas Regionales), y al menos con 25 jueces instructores (cinco en cada sala durante el proceso electoral). Los magistrados

integrantes de la Sala Central y Regionales fueron nombrados por ocho años pudiendo ser reelectos por otro periodo igual, con lo que se buscó que gozaran de suficiente independencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que intervenían en su integración.

En lo que se refiere a su responsabilidad, los magistrados y jueces instructores del TRIFE eran independientes y respondían solo al mandato de la ley. A este respecto, cabe precisar que se creó una Comisión de Justicia para conocer de las faltas graves en que éstos pudieran incurrir.

Por lo que hace a su regulación interna, se estableció la facultad del Pleno del Tribunal de aprobar y en su caso modificar su propio reglamento interior con base en el proyecto que le presentara la comisión que al efecto se integrara.

En cuanto a su funcionamiento, la Sala Central se desempeñaba de forma permanente, en contraste con la temporalidad de las Salas Regionales. Para constituir *quórum* la Sala Central requería la presencia de cuatro magistrados; las decisiones se tomaban por mayoría simple de votos, concediéndole al presidente voto de calidad en caso de empate. Para sesionar válidamente, las Salas Regionales debían estar integradas con los tres magistrados, siendo aplicables las mencionadas reglas sobre votación.

Cabe hacer notar que el COFIPE en su versión de 1990, le confirió la facultad a la Sala Central para definir criterios obligatorios de interpretación normativa que debían sostener las salas del Tribunal.

Es importante señalar que de conformidad con el artículo 41 constitucional y a diferencia de la legislación inmediata anterior, todos los actos o resoluciones de los

órganos electorales podían ser impugnados, salvo los casos de excepción que expresamente contemplaba la ley.

Sobre el efecto de las resoluciones del Tribunal relacionadas con los resultados de la jornada electoral, éstas comprendían tres grados que aumentaban en intensidad en función de las irregularidades que invocaran y acreditaran los partidos políticos, pudiendo ser los siguientes: 1) modificar exclusivamente el cómputo; 2) modificar el cómputo, revocar la constancia de mayoría y otorgarla a la fórmula que resultara ganadora; 3) declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores respectiva y revocar la constancia de mayoría.

En ese orden de ideas, las resoluciones que recayeran al recurso de inconformidad sólo podían ser 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 y valoración de las pruebas, así como en la motivación del fallo o cuando éste fuera contrario a derecho. Ahora bien, como se verá más adelante, a partir de la reforma de 1993 se abrogaron las disposiciones anteriores y se dispuso que las resoluciones que recayeran al recurso de inconformidad sólo podrían ser modificadas por la Sala de Segunda Instancia del propio Tribunal.

3.1.3 La reforma constitucional de 1993 y la configuración del Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia

A partir de 1977 y con el transcurso de los años fue tomando fuerza el planteamiento de diversos partidos políticos en el sentido de desaparecer el sistema de

autocalificación y la consecuente supresión de los colegios electorales de las cámaras y en su lugar configurar un sistema de calificación jurisdiccional que consolidara al Tribunal Federal Electoral como la máxima autoridad en esa materia.

Con este propósito, el Poder Revisor aprobó una reforma a la Constitución, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993. En tal virtud, se reformaron los artículos 41 y 60 de la carta magna que conservaron la estructura del Tribunal ideada en 1990, pero le introdujeron los cambios orgánicos y competenciales que se consideraron necesarios para que se caracterizara como la "máxima autoridad jurisdiccional electoral" y sus resoluciones pudieran tener, en todos los casos, el carácter de definitivas e inatacables.

Se dispuso que adicionalmente a las Salas Central y Regionales del Tribunal, se debía integrar para cada proceso electoral una Sala de Segunda Instancia con cuatro miembros de la Judicatura Federal propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidiría.

En consecuencia, el TRIFE se integró con una Sala Central de existencia permanente, cuatro Salas Regionales que funcionaban sólo durante el año electoral y una Sala de Segunda Instancia que se constituía con vistas a cada proceso electoral y que funcionaba por un lapso aproximado de tres meses, siendo competente para conocer de los recursos de reconsideración que los partidos políticos podían interponer en contra de las resoluciones de las salas del Tribunal que recaían a los recursos de inconformidad, o bien para impugnar ciertos actos del Consejo General, en los términos de la ley.

El presidente del Tribunal era electo por el Pleno, duraba en su cargo tres años y podía ser reelecto. De entre sus atribuciones le correspondía representar a este

órgano ante toda clase de autoridades, a los presidentes de las Salas Regionales les correspondía la representación de las mismas ante las autoridades del ámbito territorial al que pertenecían.

La Sala Central era la única competente para resolver los recursos de apelación que se presentaban entre dos procesos electorales ordinarios y por lo tanto, para imponer sanciones a los partidos políticos que incumplían con sus obligaciones o con las resoluciones del IFE, así como para resolver los conflictos laborales que se suscitaran en el seno de ese Instituto.

Asimismo, la Sala Central estaba facultada para fijar criterios jurisprudenciales obligatorios para las Salas Regionales, es decir, fijaba criterios jurisprudenciales de observancia obligatoria en la jurisdicción contenciosa electoral.

La reforma constitucional de 1993 dio lugar a la configuración de un nuevo sistema de calificación de las elecciones que comprendía dos momentos, uno administrativo y otro jurisdiccional.

El primer momento se daba en el seno de los Consejos del Instituto Federal Electoral, toda vez que en los términos de la reforma al COFIPE de 1993, se facultaba al Consejo General, a los Consejos Locales y a los Consejos Distritales, para formular la declaración de validez de las elecciones de diputados de representación proporcional, de senadores y de diputados de mayoría, respectivamente, hecho lo cual le correspondía al presidente del respectivo consejo expedir las constancias de mayoría y validez o de asignación, en caso de que éstas no fueran impugnadas en tiempo y forma, ello daría como resultado que las respectivas elecciones y sus cómputos fueran consideradas válidas, definitivas e inatacables.

En caso contrario, si algún partido político impugnaba en tiempo y forma ante el TRIFE alguno de los cómputos, las correspondientes declaraciones de validez de la elección o la expedición de las respectivas constancias de mayoría y validez o de asignación, le correspondía a dicho organismo calificar jurisdiccionalmente la elección impugnada y resolver en su calidad de máxima autoridad electoral, de manera definitiva e inatacable, ya fuera en primera o en segunda instancia, toda vez que las resoluciones de fondo de las Salas Regionales así como de la Sala Central del Tribunal que recayeran a los recursos de inconformidad, podían ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia mediante el recurso de reconsideración que los partidos políticos podían interponer cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se pudiera modificar el resultado de la elección.

El 22 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial, el Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, que se integraba con tres títulos; el primero regulaba su organización y funcionamiento; el segundo el procedimiento contencioso electoral para la tramitación de los recursos de apelación, inconformidad y reconsideración; y el tercero, los procedimientos especiales para la resolución de los conflictos laborales del IFE con sus trabajadores, así como los que se suscitaran entre el Tribunal y su personal, y para la imposición de sanciones a quienes infringieran las disposiciones del COFIPE.

3.1.4 La reforma constitucional de 1996 y la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A resultas de la importantísima reforma constitucional de 1996, el Tribunal Federal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo.

En la exposición de motivos de la enmienda de referencia se expresa entre otras consideraciones, la necesidad de "...configurar un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan en nuestro orden jurídico los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la constitución, para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial".

En el artículo 99 constitucional, se precisa que el Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia.¹

Esta disposición tiene por objeto hacer compatible la tradición del Poder Judicial de no intervenir directamente en los conflictos político-electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada.

¹ 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 federales 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 las normas impugnadas siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos..."

Cabe señalar, que en el párrafo tercero del artículo 97 se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto, lo que pudiera ser considerado como otra excepción al principio de que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en esa materia, sin embargo, ello no es así, toda vez que esta disposición sólo prevé que los resultados de la investigación respectiva se harán llegar oportunamente a los órganos competentes, sin que se le atribuyan efectos vinculatorios. Se debe tener presente que en los términos de la reforma constitucional de 1996, el órgano competente para efectos electorales, es el propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Con el fin de procurar el fortalecimiento del Tribunal Electoral, la reforma constitucional de 1996 establece una estructura bi-instancial integrada por una Sala Superior de existencia permanente, conformada por siete magistrados electorales que ejercerán su encargo durante diez años, los cuales serán propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberán ser aprobados por el Senado por una mayoría de dos terceras partes.² Se mantienen las cinco Salas Regionales durante los procesos electorales federales, integradas por tres magistrados cada una.

La Sala Superior será competente para revisar las sentencias de las Salas Regionales, únicamente cuando los agravios esgrimidos puedan ocasionar la modificación del resultado de la elección, siendo los fallos de la Sala Superior definitivos e inatacables, debiendo precisar que le compete a la misma conocer de todas las impugnaciones que se presenten con motivo de las elecciones presidenciales.

² En el artículo 5º transitorio se dispone que los magistrados que se propongan en la primera ocasión, deberán ser aprobados por una mayoría calificada de tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Idéntico mecanismo se prevé para la designación de los magistrados de la Salas Regionales.

En materia de jurisprudencia, se dispone que le corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia el determinar la tesis que prevalezca en caso de contradicción de criterios sustentados por las Salas del Tribunal Electoral o Salas de la Corte y del Pleno de la misma sobre inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre interpretación de un precepto constitucional, sin que se comprenda la contradicción de tesis entre los Tribunales Colegiados y el Tribunal Electoral.

La reforma prevé la creación de una Comisión Especial del Consejo de la Judicatura Federal que se ocupará de las tareas de administración, vigilancia y disciplina del propio Tribunal y la cual estará integrada por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá y por un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación y por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 99 de la Constitución Política reformado el 22 de agosto de 1996, establece la competencia genérica del Tribunal para que resuelva en forma definitiva e inatacable 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 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 los párrafos 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 o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la 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”.

Con relación a esta materia, debe tenerse presente que con motivo de las reformas legales del 22 de noviembre de 1996, todas las disposiciones que conformaban el libro sexto del COFIPE se regulan a partir de entonces por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En el artículo 189 de dicha ley se dispone que la Sala Superior tendrá competencia para:

"I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Los juicios de inconformidad en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizarán 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. Las decisiones que adopte la Sala Superior, serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes:

b) Los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores;³

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del Consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas

³ Así como los que interpongan los candidatos en los términos del artículo 65, párrafo 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación, cuando la Sala Regional confirme la inelegibilidad decretada por el órgano competente del IFE, o haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad.

por los partidos políticos a las listas nominales de electores en los términos de las leyes aplicables;

d) Los recursos de apelación, en única instancia que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales, de conformidad con la ley de la materia;

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello 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;

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;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores, y

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

II. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en los términos de la ley de la materia;

III. Apercibir, o amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan o aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento;

IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de la ley;

V. Elegir a su presidente en los términos del párrafo primero del artículo 190 de la ley, así como conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo;

VI. Insacular de entre sus miembros, con excepción del presidente, al magistrado que integre la Comisión de Administración;

VII. Conceder licencias a los magistrados electorales que la integran, siempre que no excedan de un mes, en los términos del inciso d) del artículo 227 de la ley;

VIII. Nombrar los comités que sean necesarios para la atención de los asuntos de su competencia;

IX. Designar a un representante ante la Comisión Sustanciadora del Tribunal Electoral;

X. Aprobar el reglamento interno que someta a su consideración la Comisión de Administración y dictar los acuerdos generales a las materias de su competencia;

XI. Fijar los días y horas en que debe sesionar la Sala, tomando en cuenta los plazos electorales;

XII. Conocer y resolver sobre las excusas o impedimentos de los magistrados electorales que la integran;

XIII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

XIV. Vigilar que se cumplan las normas de registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores de la Sala Superior ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y

XV. Las demás que le confieren las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal”.

Con relación a estas materias cabe señalar que el Reglamento Interior del Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1997, se integra con siete títulos en los cuales se regula, en el primero y segundo la organización y el funcionamiento del Tribunal; en el tercero se regula la Comisión de Administración y

sus órganos auxiliares; en el cuarto se regulan las coordinaciones adscritas a la presidencia; en el quinto el sistema de medios de impugnación en materia electoral y su procedimiento; en el sexto se regula la controversia entre el Tribunal y sus servidores así como la apelación por imposición de sanciones administrativas y en el séptimo se regula el procedimiento de reformas al reglamento.

Con apego a lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se puede decir que las cinco Salas Regionales deben quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral ordinario y entran en receso en el mes en que concluya.

El artículo 195, dispone que las Salas Regionales, son competentes para:

"I. Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, de conformidad con lo dispuesto en la ley de la materia;

II. Conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios, de conformidad con lo dispuesto por la ley de la materia; así como los juicios de inconformidad interpuestos en los términos del artículo 54.1 b) de la Ley de Medios de Impugnación por los candidatos exclusivamente, cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral

correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

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.

En los procesos electorales federales extraordinarios, las impugnaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, serán conocidas y resueltas por la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial donde tenga que llevarse a cabo la elección extraordinaria respectiva.”

3.1.4.1 La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Un aspecto que debe atenderse con particular atención, es el que se refiere a la jurisprudencia en materia electoral. Si bien es una facultad que también tenía el anterior Tribunal Federal Electoral, es importante analizar las condiciones en que ahora será ejercida por el nuevo tribunal.

La jurisprudencia como fuente del derecho electoral, constituye un mecanismo fundamental para que el nuevo entramado jurídico en la materia permita a las autoridades responsables actuar bajo cualquier circunstancia con apego a la legalidad, y a los ciudadanos tener certeza del sentido y fundamento de la actuación de las mismas. Así pues, el artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

Federación se refiere a la jurisprudencia del Tribunal Electoral, la cual será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y;

III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

En la hipótesis de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una sala, por un magistrado electoral de cualquier sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las

Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará el órgano de difusión del Tribunal.

Es importante resaltar que la jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria, en todos los casos, para las salas del propio Tribunal y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a los derechos político-electorales de los ciudadanos en aquellos casos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de dichas autoridades. Cabe señalar que la jurisprudencia del tribunal se interrumpe y deja de tener carácter de obligatoria cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.

Asimismo, la ley contempla que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral cuando se refiera a la interpretación de un precepto de la Constitución y en los casos en que resulte exactamente aplicable. Así pues, el Tribunal Electoral emite jurisprudencia sobre la materia de su competencia que obliga a las salas del propio Tribunal y al IFE, mientras que tiene la obligación de observar la jurisprudencia de la Corte cuando se trate de interpretación constitucional o de asuntos directamente relacionados con los de su competencia.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto o de una resolución de alguna autoridad electoral, o sobre la interpretación de un precepto de la Constitución, y dicha tesis sea contradictoria con alguna sostenida ya sea por una sala o por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponderá al propio Pleno de la Corte resolver en definitiva cual tesis debe prevalecer.

SECRETARÍA DE GOBIERNO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

3.2 El sistema de medios de impugnación en materia electoral

3.2.1 Rasgos esenciales del sistema recursal configurado por el Código Federal Electoral de 1987

Como antecedente inmediato del sistema de medios de impugnación vigente, encontramos al Código Federal Electoral de 1987, que contemplaba distintos recursos por los que se podía procurar la revocación o modificación de las resoluciones de los organismos electorales.

El código en cuestión, configuraba los recursos de revocación, revisión y apelación durante la etapa preparatoria de la elección, mientras que por el recurso de queja se contemplaba la posibilidad de impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.

Para interponer los recursos mencionados, en términos del artículo 315, era necesario expresar el acto o resolución impugnado, el organismo que lo hubiera dictado, los preceptos presuntamente violados y los hechos recurridos, siendo la prueba documental pública la única admisible.

Se contemplaba a su vez, que el organismo cuya resolución se combatiera, hiciera llegar al organismo competente y en su caso al Tribunal de lo Contencioso Electoral, el escrito presentado, copia de la resolución, un informe, pruebas y cualquier otro elemento necesario para la sustanciación del recurso, lo cual se consignaba en el artículo 316, además de que no se contemplaba la suspensión de los efectos de los actos y resoluciones reclamadas.

Para resolver los recursos interpuestos, eran competentes conforme al artículo 318:

I. La Comisión Federal Electoral, los recursos de revocación interpuestos en contra de los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores.

II. Las Comisiones Estatales de Vigilancia, los recursos de revisión interpuestos contra de sus propios actos.

III. Las Comisiones Locales Electorales, los recursos de revisión interpuestos contra los actos de los Comités Distritales Electorales.

IV. El Tribunal Contencioso Electoral:

a) los recursos de apelación interpuestos durante la etapa preparatoria, y

b) los recursos de queja”.

3.2.2 Rasgos esenciales del sistema recursal configurado por el COFIPE de 1990 y puntualizado por la reforma de 1993

El sistema recursal que estuvo vigente de 1990 a 1996, establecido en el COFIPE de 1990 y puntualizado por la reforma de 1993, tenía como fin que los actos y resoluciones de los órganos electorales centrales, locales o distritales, se sujetaran al principio de legalidad, por lo que podían ser impugnados salvo que, como excepción o disposición expresa de ley fueran inimpugnables, regulándose a su vez la preclusión con el objeto de conferir definitividad al recurso.

En el período que transcurría entre dos procesos electorales, el sistema configuró los recursos de revisión y apelación, mientras que durante un proceso electoral podían

ser interpuestos los recursos de revisión, apelación, inconformidad y reconsideración. Del recurso administrativo de revisión el Instituto era el encargado de resolver, mientras que de los demás mencionados le correspondían al Tribunal Federal Electoral.

Para tramitar un recurso, las partes en el procedimiento eran: el actor o recurrente (ciudadano); la organización política o partido político que legitimado interponía un recurso; la autoridad, es decir, el órgano central, local o distrital del Instituto cuyo acto o resolución se impugnaba y el tercero interesado o partido político que tuviera un interés legítimo en la causa, contemplando en materia probatoria que sólo eran admisibles las pruebas documentales privadas o públicas (por excelencia éstas últimas son las actas electorales), así como las técnicas, cuando por su naturaleza no requirieran de perfeccionamiento, presuncional e instrumental de actuaciones.

Mientras que en el caso del recurso de apelación, la resolución que dictara el Tribunal se consideraba definitiva e inatacable, las resoluciones de fondo de las Salas Central y Regionales sobre recursos de inconformidad, podían ser modificadas por la Sala de Segunda Instancia por medio de las resoluciones dictadas a los recursos de reconsideración presentados por los partidos políticos, en caso de que se esgrimieran agravios por los que se pudiera dictar una resolución susceptible de modificar el resultado de la elección o se impugnara la asignación de diputados que el Consejo General realizara por el principio de representación proporcional.

El artículo 294 del COFIPE de 1990, señalaba que entre dos procesos federales ordinarios, los ciudadanos, organizaciones o agrupaciones políticas y partidos políticos estaban facultados para interponer los siguientes medios de impugnación:

1. El recurso de revisión que los partidos políticos podían interponer en contra de actos o resoluciones de los órganos distritales o locales del Instituto.

2. Los ciudadanos podían interponer ante el TRIFE el recurso de apelación en contra de actos o resoluciones del Registro Federal de Electores, con relación a la solicitud de expedición o rectificación de credencial o exclusión improcedente de la lista nominal de electores.

3. El recurso de apelación que los partidos políticos podían interponer en contra de las resoluciones que recayeran a los recursos de revisión, actos o resoluciones de órganos centrales del Instituto, el dictamen al que hacía mención el inciso g), párrafo segundo del artículo 49-A del código o para impugnar el informe que consignaba el artículo 158 del mismo ordenamiento.

4. Las organizaciones o agrupaciones políticas podían interponer el recurso de apelación cuando se hubiera negado su registro como partido político.

En cambio, para lograr la legalidad de los actos, resoluciones o resultados electorales durante el proceso electoral, se establecían los siguientes recursos consignados en el artículo 295:

1. El recurso de revisión que los partidos políticos podían interponer en contra de actos o resoluciones de los órganos locales o distritales del Instituto.

2. El recurso de apelación que podría ser interpuesto durante la etapa de preparación de la elección por los ciudadanos para impugnar los actos de las oficinas del Registro Federal de Electores, una vez que hubieren agotado la instancia administrativa a que se refería el artículo 151 del COFIPE, o por los partidos políticos para impugnar las

resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos o resoluciones del Consejo General del Instituto, el dictamen a que se refería el inciso g) del párrafo segundo del artículo 49-A, y para impugnar el informe a que se refería el tercer párrafo del artículo 159 del código, en los términos del cuarto párrafo del mismo artículo.

3. El recurso de inconformidad, cuya resolución correspondía a la Sala Central o Regional del TRIFE que ejercía jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenecía el órgano electoral responsable y que los partidos políticos podrían interponer para impugnar los siguientes casos:

a) Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas.

b) La declaración de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y por consecuencia, el otorgamiento de la constancia de mayoría y validez respectiva por las causales de nulidad establecidas en el COFIPE.

c) La declaración de validez de la elección de senadores y, por consecuencia, el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o la constancia de asignación de primera minoría, respectivas, por las causales de nulidad establecidas en el código.

d) Los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal, por error aritmético.

4. El recurso de reconsideración que se podía interponer en contra de las resoluciones de fondo formuladas por las Salas Central y Regionales del Tribunal y cuya resolución le correspondía a la Sala de Segunda Instancia.

3.2.3 El sistema de medios de impugnación vigente

De manera esquemática se puede decir que los contornos fundamentales del sistema de medios de impugnación en materia electoral son los siguientes:

1. El sistema recursal tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de los órganos centrales, locales y distritales del IFE, se sujeten escrupulosamente a los principios de constitucionalidad y legalidad.
2. Como resultado de lo anterior, todos los actos y resoluciones de los órganos centrales, locales y distritales del Instituto son impugnables salvo aquellos que como excepción y por disposición expresa o derivada de la ley son inimpugnables.
3. También son impugnables los actos o resoluciones de la autoridad electoral federal, distintos a los generados en los procesos electorales que se consideren violatorios de normas constitucionales o legales.
4. Asimismo, son impugnables los actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

5. De igual forma son impugnables los actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

6. La Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, configura medios de impugnación que se pueden interponer durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales, que son: el de revisión, el de apelación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, así como medios de impugnación que se pueden interponer durante el año del proceso electoral, siendo éstos el de revisión, el de apelación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, el juicio de inconformidad, el recurso de reconsideración y el juicio de revisión constitucional electoral.

7. Le corresponde al Instituto resolver el recurso administrativo de revisión, que por regla general se debe interponer por los representantes de los partidos políticos acreditados ante el órgano responsable del acto o de la resolución impugnada y deben de ser resueltos por el órgano superior jerárquico.

8. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver los restantes medios de impugnación.

9. Todos los medios de impugnación deben ser presentados por escrito y dentro de los plazos precisados en la ley de la materia para cada uno de ellos.

10. Las sentencias de las Salas Regionales que recaigan a los juicios de inconformidad sólo podrán ser modificadas por la Sala Superior del Tribunal, en tanto que las sentencias que emita la Sala Superior serán definitivas e inatacables.

En torno al abanico de medios de impugnación que se podrán interponer, cabe señalar que de manera esquemática los partidos políticos, las agrupaciones políticas con registro, las organizaciones políticas y los ciudadanos contarán con los medios de impugnación siguientes:

1. El recurso de revisión que podrán interponer los partidos políticos a través de sus representantes legítimos durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral, exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE a nivel distrital y local que no sean de vigilancia.

Durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, se podrán impugnar a través del recurso de revisión, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo. Serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnada.

2. El recurso de apelación será procedente para impugnar, entre dos procesos y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión referidos en el numeral anterior, así como para impugnar los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva.

En la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, el recurso de apelación será procedente para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del artículo 35 de la ley.

Asimismo se podrá impugnar a través del recurso de apelación, el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, en los términos del COFIPE.

En cualquier tiempo, el recurso de apelación será procedente para impugnar la determinación y en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del COFIPE realice el Consejo General del IFE.

3. El juicio de inconformidad se interpondrá por los partidos políticos,⁴ exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, para impugnar:

a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético;

b) En la elección de diputados por el principio de mayoría relativa:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez

⁴ En los términos del inciso b) del artículo 54 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral los candidatos podrán promover el juicio de inconformidad exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad de la autoridad electoral correspondiente, decidan no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes.

respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectiva; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por error aritmético.

c) En la elección de diputados por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

d) En la elección de senadores por el principio de mayoría relativa y de asignación a la primera minoría:

I. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría respectivas; y

III. Los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por error aritmético.

e) En la elección de senadores por el principio de representación proporcional, los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa respectivas:

I. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas; o

II. Por error aritmético.

4. El recurso de reconsideración procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en el propio ordenamiento.

5. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que por ser objeto de la presente tesis, será tratado a detalle en el capítulo IV de la misma.

6. El juicio de revisión constitucional electoral que sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos por el propio artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

3.2.3 Reglas comunes para la interposición y sustanciación de los medios de impugnación

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento y si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas.

El cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiere notificado el acto o la resolución correspondiente, salvo lo dispuesto en el artículo 30 que precisa que en caso de que el representante de un partido político haya estado presente en la sesión del órgano del Instituto que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos los efectos legales.

Resulta importante precisar que en ningún caso la interposición de los recursos y juicios suspenderán los efectos de los actos o resoluciones impugnadas.

Por regla general, los medios de impugnación deben ser interpuestos ante el órgano que realizó el acto o emitió la resolución impugnada, y deben ser resueltos por el órgano jerárquico superior del Instituto (recurso de revisión) o por la sala competente del Tribunal Electoral (en los demás recursos y juicios).

Los medios de impugnación se deben interponer por regla general dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución objeto de la impugnación, salvo las excepciones previstas expresamente en la ley.

En cuanto a las notificaciones, el artículo 26 precisa que las notificaciones se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, salvo disposición expresa de la ley.

Cabe destacar que las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar al día siguiente al que se emitió o se dictó la resolución o sentencia. Se entenderá personales, sólo aquellas notificaciones que con este carácter establezca la ley.

Las cédulas de notificación personal deberán contener: la descripción del acto, resolución o sentencia que se notifica, lugar y fecha en que se hace y el nombre de la persona con quien se atiende la diligencia, en caso de que ésta se niegue a recibir la notificación, se hará constar esta circunstancia en la cédula.

De conformidad con el citado artículo 30, no requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que se hagan públicos a través del Diario Oficial de la Federación, o los diarios o periódicos de circulación nacional o local, o en lugares públicos, o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto y las salas del Tribunal, en los términos que establece la ley de la materia.

Las notificaciones, a fin de que surtan efectos por estrados, se harán precisamente en los lugares destinados en las oficinas de los órganos del Instituto y de las salas del Tribunal Electoral, para que sean colocadas copias del escrito de interposición del medio de impugnación o demanda y de los autos y resoluciones que le recaigan.

Con base en las consideraciones hechas se puede decir que toda actuación que conste en el expediente debe ser notificada y que por regla general las notificaciones

se deben hacer por estrados y sólo se deberán realizar en forma personal las notificaciones que la ley ordene con ese carácter.

En cuanto a las partes, el artículo 12 precisa que serán partes en el procedimiento de los medios de impugnación las siguientes:

1. El actor, que será quien estando legitimado lo interponga o en su caso, a través de su representante.
2. La autoridad, que será el órgano del Instituto o el partido político que realice el acto o dicte la resolución que se impugna, y
3. El tercero interesado, que será el ciudadano, el partido político, la coalición, el candidato, la organización o la agrupación política o de ciudadanos que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

El actor por regla general será un partido político y de manera excepcional pueden serlo los ciudadanos o las agrupaciones políticas.

El párrafo tercero del artículo 12 precisa que los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político que los registró de conformidad con las reglas que se establecen al efecto.

Puede ser autoridad responsable una junta distrital, local o la Junta General, o bien un consejo distrital, local o el Consejo General del IFE, y en algunos casos un partido político.

De acuerdo con la ley, el tercero interesado será quien haga valer un derecho incompatible con el del recurrente y por lo mismo, tiene interés en que subsista el acto o la resolución impugnada, en consecuencia, por regla general el tercero interesado será el partido ganador, pero también puede tener ese carácter otro partido que tenga interés en que subsista el acto impugnado.

En cuanto a la legitimación y la personalidad, cabe señalar que por regla general la interposición de los medios de impugnación les corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, a los ciudadanos y candidatos por su propio derecho, a las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos a través de sus representantes legítimos.

También en materia de personalidad se destaca, que por disposición expresa de la ley, la personalidad de los representantes de los partidos políticos se tendrá por acreditada cuando estén registrados formalmente ante los órganos responsables. En este caso sólo podrán actuar ante el órgano ante el cual estén acreditados.

De igual manera, se considerarán representantes legítimos de los partidos políticos, los miembros de los comités nacionales, estatales o municipales correspondientes a la cabecera distrital o sus equivalentes, así como los que estén autorizados para representarlos mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultados estatutariamente para ello.

En el artículo 9 se dispone que para la interposición de los recursos se cumplirá con los requisitos siguientes:

1. Se deberá presentar por escrito ante el órgano del Instituto o la sala del Tribunal que realizó el acto o dictó la resolución.

2. Se hará constar el nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones y en su caso a quien en su nombre las pueda oír y recibir; si el promovente omite señalar domicilio para recibirlas, se practicarán por estrados.

3. En caso de que el promovente no tenga acreditada la personalidad en el órgano del Instituto ante el que actúa, acompañará los documentos con los que la acredita.

4. Mencionar de manera expresa el acto o resolución que se impugna y el órgano del Instituto o la sala del Tribunal que sea responsable.

5. Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnados y los preceptos legales presuntamente violados.

6. Ofrecer las pruebas que junto con el escrito se aporten, mencionar las que se habrán de aportar dentro de los plazos legales y solicitar las que deban requerirse cuando el promovente justifique que habiéndolas solicitado por escrito y oportunamente al órgano competente, no le fueron entregadas; y

7. Hacer constar la firma autógrafa del promovente.

En cuanto a la tramitación, con base en lo dispuesto en el artículo 17, se puede decir que el órgano del Instituto que reciba un medio de impugnación, bajo su responsabilidad y por la vía más expedita, debe dar aviso al órgano competente y hacerlo de inmediato del conocimiento público mediante cédula que fijará en los estrados.

Dentro de las 72 horas siguientes a su fijación, los terceros interesados podrán presentar los escritos que consideren pertinentes.

Una vez agotado el plazo de 72 horas a que se ha hecho referencia, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18, la autoridad responsable deberá hacer llegar al órgano del propio Instituto competente o a la sala del Tribunal Electoral que corresponda y dentro de las 24 horas siguientes:

1. El escrito mediante el cual se interpone.
2. La copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado o, si es el caso, copias certificadas de las actas correspondientes del expediente relativo al cómputo distrital, de entidad federativa o de circunscripción plurinominal de la elección impugnada.
3. Las pruebas aportadas.
4. Los demás escritos de los terceros interesados y de los coadyuvantes.
5. Un informe circunstanciado sobre el acto o resolución impugnada.
6. En el caso del recurso de inconformidad, los escritos de protesta que obren en su poder, y
7. Los demás elementos que se estimen necesarios para la resolución.

Una vez que reciba la documentación correspondiente, el órgano del Instituto o la sala del Tribunal competente, podrán requerir por estrados al promovente que omitió

alguno de los requisitos subsanables, que lo cumpla en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la fijación del requerimiento correspondiente, apercibiéndolo que de no hacerlo se tendrá por no interpuesto el medio de impugnación.

Con relación a las reglas en materia de improcedencia, las disposiciones fundamentales sobre la materia se encuentran consignadas en el párrafo tercero del artículo 9, en el artículo 10 y en el artículo 11, de los cuales se desprende que el órgano del Instituto que corresponda y en su caso la sala competente del Tribunal Electoral, podrán desechar de plano aquellos recursos que consideren evidentemente frívolos o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del código.

Cabe precisar que según lo establecido en el artículo 60 del Reglamento del Tribunal Electoral, los recursos hechos valer ante el mismo, serán considerados frívolos cuando a juicio de la sala sea notorio el propósito del recurrente de impugnar sin existir motivo o fundamento alguno para ello y, consecuentemente, deberán ser desechados de plano.

Ahora bien, en el artículo 10 de la ley de la materia, se precisa que los medios de impugnación se entenderán como notoriamente improcedentes y deberán ser desechados de plano en los siguientes casos:

1. Cuando se pretenda impugnar la no-conformidad a la Constitución, de leyes federales o locales.
2. Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por esto, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese

interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en la ley.

3. Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la ley.
4. Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes federales o locales según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado; y
5. Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección salvo en los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del ordenamiento.

En esta materia, se hace notar que en los términos de lo dispuesto por el inciso b), párrafo 1 del artículo 19, si de la revisión que realice el magistrado electoral encuentra que el recurso encuadra en alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el artículo 10 ó es evidentemente frívolo, someterá, desde luego, a la consideración de la sala del Tribunal el acuerdo para su desechamiento.

En los casos de recursos evidentemente frívolos, la Sala Superior del Tribunal podrá imponer una multa al partido político promovente, en los términos del párrafo III, del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Las Salas Regionales comunicarán inmediatamente a la Sala Superior aquellos casos en que, a su juicio, un partido político haya presentado un recurso frívolo, precisándose en el artículo 62 del Reglamento Interior del Tribunal el procedimiento que se debe observar al efecto.

Respecto a las pruebas, en el ámbito electoral sólo podrán ser admitidas pruebas documentales técnicas cuando por su naturaleza no requieran de perfeccionamiento, presuncionales e instrumental de actuaciones. Todo parece indicar que esta

enumeración obedece a que el legislador considera que dada la naturaleza misma del proceso electoral se dificulta el desahogo de otro tipo de pruebas.

Ahora bien, en esta materia se debe tener presente que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 191 y 196 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el presidente de la sala podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre y cuando ella no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en el código.

En el artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, se dispone que serán documentales públicas:

1. Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos distritales, de entidad federativa y de circunscripción plurinominal. Serán actas oficiales los originales autógrafos o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección.
2. Los demás documentos originales expedidos por los órganos del Instituto o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia.
3. Los demás documentos expedidos por las demás autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades, y
4. Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley y siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

Serán documentales privadas todas las demás actas o documentos que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

Se considerarán pruebas técnicas las fotografías y todos aquellos medios de reproducción de imágenes que tienen por objeto crear convicción en el juzgador acerca de los hechos controvertidos. En estos casos, el oferente deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.

La pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, siempre y cuando su desahogo sea posible en las plazos legalmente establecidos para ello.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 16, las documentales públicas harán prueba plena en tanto que las documentales privadas podrán libremente ser tomadas en cuenta y valoradas por los órganos del Instituto y por las salas del Tribunal al resolver los medios de impugnación de su competencia. Las documentales privadas y los escritos de los terceros interesados serán estimados como presunciones.

Los medios de prueba aportados y admitidos serán valorados por los órganos del Instituto y por las salas del Tribunal Electoral, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia.

Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario, respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales y la instrumental de actuaciones, sólo harán prueba plena cuando a juicio de los órganos del Instituto o de las salas del Tribunal Electoral, los demás elementos que obren en el expediente,

los hechos afirmados, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

En los términos de la ley, le corresponde al promovente aportar con su escrito inicial o dentro del plazo para la interposición de los recursos o juicios las pruebas que obren en su poder. Al respecto se precisa que ninguna prueba aportada fuera de estos plazos será tomada en cuenta al resolver.

También se señala de manera indubitable que son objeto de la prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos hechos que hayan sido reconocidos.

La ley precisa que quien afirme, está obligado a probar, así como el que niega, cuando su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho.

Respecto a la acumulación, el artículo 31 dispone que para la resolución pronta y expedita de los medios de impugnación previstos en la ley, los órganos competentes del Instituto o las salas del Tribunal, podrán determinar su acumulación, la cual podrá decretarse al inicio, durante la sustanciación o al resolver los medios de impugnación.

En los términos del artículo 22, todas las resoluciones que recaigan a un recurso o juicio deberán hacerse constar por escrito y contendrán los siguientes requisitos:

1. La fecha, lugar y órgano del Instituto o sala del Tribunal que la dicta.
2. El resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos.
3. El análisis de los agravios señalados.

4. El examen y la valoración de las pruebas documentales ofrecidas, aportadas y admitidas; y en su caso, las ordenadas por las salas del Tribunal Electoral.
5. Los fundamentos jurídicos de la resolución.
6. Los puntos resolutivos; y
7. En su caso, el plazo para su cumplimiento.

CAPÍTULO IV

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

4.1 Derecho a un recurso efectivo

Tal y como ocurrió cuando se estableció el alcance de los derechos políticos, procuraremos delimitar el contenido o proyección del derecho a un recurso efectivo que los proteja. De esta manera, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 2, párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;¹ 8, párrafo 1, y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos² y 14, segundo

¹ Artículo 2, párrafo 3 del Pacto: "Cada uno de los estados participantes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

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

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

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

Artículo 14, párrafo 1: "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil... toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública..."

² Artículo 8, párrafo 1 de la Convención: "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal, o de cualquier otro carácter."

Artículo 25, párrafo 1: Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención. Aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los estados partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

y cuarto párrafos; 16, primer párrafo; 17, primero a tercer párrafos; 41, segundo párrafo, fracciones I a V; 99, cuarto párrafo, fracciones I a V y 105, fracción II, de la Constitución, por derecho a un recurso efectivo debe entenderse:

1. La facultad otorgada a la persona para la interposición de un recurso cuando se violen derechos o libertades reconocidos por la Constitución federal, los tratados internacionales o la ley, si dicha violación es cometida por quienes actúen en ejercicio del poder público;
2. Independencia e imparcialidad de la autoridad competente, que esté previamente establecida por la ley, ya sea judicial, administrativa, legislativa o cualquier otra, la cual decidirá sobre el recurso y será la responsable de llevar a cabo el procedimiento contradictorio;
3. Efectividad del recurso en cuanto a que, en su caso, las autoridades competentes cumplirán la resolución favorable que recaiga al mismo, cuando aquél se haya estimado fundado;
4. Igualdad en el trato hacia el recurrente por las autoridades competentes para decidir sobre el recurso;
5. Publicidad en el proceso de decisión del recurso y con las debidas garantías a través de emplazamiento; notificación de la causa del proceso; posibilidad de ofrecer pruebas y que éstas se desahoguen, lo cual incluye el derecho de interrogar a los testigos y hacer comparecer en condiciones de igualdad a sus propios testigos;

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

asistencia a las audiencias; asesoría de un abogado; derecho a un intérprete si fuere necesario; formulación de alegatos, etcétera;

6. Sencillez del recurso y del proceso que deberá ser realizado en forma pronta o dentro de un plazo razonable, desde su interposición hasta su decisión;

7. Gratuidad del proceso, y en general, de la administración de justicia;

8. Fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento y de toda actuación pública, y

9. Fundamentación de la decisión del recurso en la letra de la ley, su interpretación o los principios generales de derecho, en caso de falta de aquélla.

Ahora bien, por lo que respecta a las tres últimas disposiciones constitucionales que se citaron líneas arriba y los derechos que de ellas derivan, es necesario destacar que se trata de derechos públicos subjetivos de carácter adjetivo, los cuales, en la materia política y especialmente electoral, comprenden:

1. Establecimiento de un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales federales;

2. Definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales derivada del sistema de medios de impugnación;

3. Protección de los derechos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación libre y pacífica en materia política, como efecto del carácter de garante que se le reconoce al sistema de medios de impugnación;

4. No producción de efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado en materia electoral por la mera interposición del medio de impugnación constitucional o legal;

5. Acción de inconstitucionalidad para que se demande la contradicción de una norma de carácter general y la Constitución Federal, sobre cualquier materia, y para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución;

6. Obligación de que, por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que se vayan aplicar, se promulguen y publiquen las leyes federales y locales, y prohibición de que en ese periodo se hagan modificaciones legales fundamentales;

7. Resolución definitiva e inatacable del Tribunal Electoral a las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos o firmes de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, siempre que 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.

En síntesis, se puede decir que para la resolución de cualquier conflicto intersubjetivo de derechos que estén reconocidos en el sistema jurídico nacional, la persona, sin distinción alguna, debe tener a su disposición un medio de defensa efectivo, pronto,

sencillo, gratuito, ante un órgano del poder público, cualquiera que sea su naturaleza, siempre que sea previamente establecido en la ley, independiente, imparcial y competente, a efecto de que dicho medio de defensa se resuelva a través de un proceso igualmente sencillo, gratuito, público y realizable o agotable en un plazo razonable, y la decisión que recaiga sobre el proceso impugnativo sea ejecutada de manera efectiva por una autoridad competente.

Además, como es natural en toda actuación pública, todos y cada uno de los actos realizados por los servidores públicos en el proceso de decisión y ejecución de la propia resolución, deben estar fundados y motivados.

4.2 Concepto y naturaleza jurídica

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es una gran aportación de la reforma electoral de 1996 y constituye una garantía de eficacia de los correlativos derechos y deberes del ciudadano consignados en los artículos 35 y 36 de nuestra carta magna.

No obstante, se debe destacar que mediante este juicio no se protegen todos los derechos políticos del ciudadano, sino única y exclusivamente, como estableció limitadamente el Constituyente Permanente, los derechos de votar, ser votado y de afiliación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, aunque este último supuesto de procedencia del juicio se torna casi imposible de concretar en la actual práctica jurisdiccional, porque es difícil pensar en la existencia de un acto o resolución de autoridad electoral violatorio del derecho ciudadano de afiliarse libre, individual a los partidos políticos, según lo previsto en el

texto vigente del artículo 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo segundo *in fine* de la Constitución.

El denominar juicio a este medio de impugnación procesal ante el Tribunal Electoral es un acierto del legislador, ya que se trata de un genuino proceso en el que se da la necesaria relación triangular entre las partes directamente interesadas, por conducto del órgano soberano del Estado encargado de resolver la *litis*, permitiendo la intervención de terceros, interesados o coadyuvantes.

Es oportuno señalar que la novedad no es absoluta, porque el derecho del ciudadano para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales que niegan la expedición de la credencial para votar o la rectificación de la lista nominal de electores correspondiente al domicilio del peticionario, ya lo había establecido el legislador ordinario con antelación, según Decreto de Reformas y Adiciones del 17 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, al crear el denominado recurso de apelación ciudadana, que sustituyó a su vez los diversos recursos administrativos de revisión y aclaración, previstos en el párrafo 4 del artículo 151 del texto original del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

El jurista Flavio Galván define acertadamente al citado proceso como:

“La vía legalmente prevista, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución de la autoridad electoral, que viole el derecho ciudadano de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos o de afiliación libre e individual a los partidos políticos”.³

³ Flavio Galván Rivera, *op cit*, p. 366

Dada su naturaleza de auténtico juicio federal de nulidad electoral, el análisis que de él habremos de llevar a cabo se hará tomando como base fundamental lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, correlacionándola por medio de notas al pie de página con lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4.3 Reglas particulares

4.3.1 Procedencia del juicio

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 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 de la LGSMIME].

Por otro lado, aquellas organizaciones que consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, podrán presentar el citado medio de impugnación por conducto de quien ostente su representación legítima, según lo previsto en sus estatutos y en la legislación que les sea aplicable [artículo 79 y 80, párrafo 1, inciso e)].

Cabe señalar que dicho juicio no tiene límites en el calendario electoral, ya que se puede promover dentro de los procesos electorales ordinarios o extraordinarios y durante el tiempo que transcurre entre ellos.

No obstante lo anterior, el aspecto cronológico relevante es el plazo útil para impugnar, vinculado al acto o resolución objeto de la controversia, es decir, la impugnación será cronológicamente válida si se interpone dentro de los cuatro días siguientes a aquel en el que el demandante tenga conocimiento del acto o resolución impugnada, o de la fecha en que sea notificado conforme a la ley,⁴ tomando en cuenta que durante un procedimiento electoral todos los días y horas son hábiles, no así en el período que transcurre entre dos procesos, en el que se consideran inhábiles sábados, domingos y los días legalmente establecidos. Si este requisito no es satisfecho, la impugnación será improcedente y por tanto la demanda será desechada de plano.

⁴ El párrafo 7 del artículo 151 del COFIPE señala: "La resolución recaída a la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación, será notificada personalmente al ciudadano si éste comparece ante la oficina responsable de la inscripción o, en su caso, por telegrama o correo certificado."

Conforme al precepto jurídico que se comenta, el plazo de cuatro días para promover el juicio que se analiza, por la resolución negativa expresa, se computa al día siguiente de la fecha en que el ciudadano la conozca o bien de su notificación, en tanto que ante el silencio de la autoridad electoral, que bien puede ser calificado como *negativa ficta-electoral*, el aludido plazo transcurriría *ipso iure*, una vez concluido el plazo de veinte días naturales a que se refiere el párrafo 5 del artículo 151 de COFIPE que a la letra dice:

"La oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial o la rectificación, resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la misma dentro de un plazo de veinte días naturales."

Aplicar a la letra este criterio, sería aceptar como correcta la negligencia o probable mala fe de la autoridad que no ha cumplido con su deber a pesar de la solicitud presentada y del plazo concedido por la ley, sancionando en cambio al ciudadano por no haber tenido la diligencia de interponer el medio de impugnación en el plazo de cuatro días.

Debemos tener en cuenta que los medios de impugnación en general y los electorales en particular, han sido instituidos por el legislador para la defensa de los intereses jurídicos o jurídico-político-electorales de los gobernados, y no para convertirlos en trampas procesales o procedimentales, entorpeciendo su defensa legal. Además, la factible aplicación literal del artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, haría nugatorios los principios de constitucionalidad, legalidad y equidad que rigen al derecho electoral, así como la finalidad del juicio protector de los derechos político-electorales del ciudadano.

En conclusión, es plenamente justificada, cuando quien ha incurrido en infraacción a la ley es la autoridad electoral, al no dar respuesta expresa a la petición que le ha sido formulada, la facultad del ciudadano de promover el juicio que se analiza en cualquier momento, siempre que no sea en una fecha en que por la naturaleza de la resolución, se vuelva ineficaz la posible sentencia favorable.

Asimismo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral consigna en su artículo 80 que el juicio podrá ser promovido por el ciudadano que:

"a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites necesarios, no haya obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento señalado, no aparezca 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;⁵

d) Considere violado 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, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala

⁵ Artículo 151, párrafo 1 del COFIPE: "Podrán solicitar la expedición de la credencial para votar con fotografía o la rectificación ante la oficina del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, aquellos ciudadanos que:

a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía;

b) Habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, o;

c) Consideren haber sido indebidamente excluidos de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.

2. En los casos a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud de expedición o de rectificación se presentará en cualquier tiempo durante los dos años previos al del proceso electoral.

3. En el año de la elección, los ciudadanos que se encuentren en el supuesto del inciso a) del párrafo 1 de este artículo, podrán promover la instancia administrativa correspondiente para obtener su credencial para votar con fotografía hasta el último día de febrero. En los casos previstos en los incisos b) y c) del párrafo señalado, los ciudadanos podrán presentar su solicitud de rectificación a más tardar el día 14 de abril.

4. En las oficinas del Registro Federal de Electores, existirán a disposición de los ciudadanos los formatos necesarios para la presentación de la solicitud respectiva.

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 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”.

El juicio en cuestión sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y plazos que las leyes respectivas establezcan.

Es de destacar la definitividad que debe caracterizar a los actos y resoluciones de autoridad impugnables mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo que significa que el demandante debe agotar absolutamente todas las instancias necesarias, de naturaleza administrativa o jurisdiccional, impugnativas o no, de las cuales pudiera derivar legalmente la satisfacción del interés jurídico del ciudadano o que estuvieren previstas como insalvables, para que la autoridad responsable pueda estar en aptitud jurídica de resolver, en contra o a favor del interesado [artículo 80, párrafo 2].

Por lo que respecta a los ciudadanos agraviados que habiendo cumplido con los requisitos y trámites no hubieren obtenido oportunamente la credencial de elector o habiendo obtenido dicho documento no aparezcan en la lista nominal de electores o consideren haber sido excluidos indebidamente de ésta, deberán agotar previamente a la presentación del juicio, la instancia administrativa que establezca la ley. En estos

casos, las autoridades les proporcionarán la orientación y los formatos para la presentación de la respectiva demanda [artículo 81].⁶

Conforme al artículo 82 de la propia ley, cuando por inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, se deberá atender a lo siguiente:

"a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y en su caso, el recurso de reconsideración, en la forma y términos previstos por los títulos cuarto y quinto del libro segundo de la propia ley, y

b) En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales a que se refiere el presente libro, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional procedente o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada".

4.3.2 Legitimación

Dado el específico régimen jurídico, constitucional y legal, así como la naturaleza y finalidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se ha investido de legitimación activa en la causa, únicamente a los mexicanos que gozan de ese privilegiado estatus jurídico-político, siendo que si otro

⁶ La resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en tiempo, serán impugnables ante el Tribunal Electoral. Para tal efecto los ciudadanos interesados tendrán a su disposición en las oficinas del Registro Federal de Electores los formatos necesarios para la interposición del medio de impugnación respectivo.

sujeto de derecho lo iniciara, la demanda sería desechada de plano por su notoria improcedencia.

La titularidad de la legitimación activa es aún más reducida cuando se trata de la negativa a registrar la candidatura de un ciudadano para ocupar un cargo de elección popular, porque en este caso sólo podrá interponer el juicio el ciudadano postulado por un partido político.

Además, si el objeto de la controversia es la negativa a otorgar la respectiva constancia de mayoría o de asignación, por inelegibilidad del candidato triunfador, podrá promover el juicio el candidato agraviado. La misma condición jurídica se aplica para el caso de la revocación de la constancia de mayoría o de asignación otorgada a un candidato no elegible.

Por lo que respecta a la legitimación pasiva, si el juicio es promovido por un ciudadano que no ha satisfecho su interés jurídico, por no haber obtenido su credencial para votar o considere que indebidamente fue excluido o no incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, la legitimación pasiva recaerá en el Instituto Federal Electoral.

En la hipótesis de la negativa a registrar la candidatura de un ciudadano para un cargo de elección popular, la autoridad responsable es el específico órgano colegiado o funcionario electoral que emita el acto o resolución objeto de la impugnación.

En cuanto a la realización de elecciones estatales y municipales, únicamente puede asumir el carácter de autoridad responsable el funcionario u órgano electoral estatal, distrital o municipal, al cual se impute el acto o resolución controvertida.

4.3.3 Órganos competentes

La facultad de conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ha sido otorgada tanto a la Sala Superior como a las Salas Regionales del Tribunal conforme a las reglas que dispone el artículo 83, de las que se concluye que compete a las Salas Regionales⁷ el conocimiento y estudio del juicio en cuestión, únicamente cuando sea promovido con motivo de procedimientos electorales federales ordinarios, siempre que el demandante señale como acto impugnado la no expedición de su credencial para votar o bien su no inclusión o indebida exclusión de la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio [supuestos previstos en los incisos a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 80].

En todos los demás supuestos de procedencia del juicio, la Sala Superior es el único órgano judicial investido de facultad para su conocimiento y resolución.

En materia de distribución de competencias, es importante destacar la facultad extraordinaria de atracción que sobre este juicio tiene la Sala Superior, es así que si contra la resolución negativa recaída a la solicitud de registro, el ciudadano agraviado interpone el juicio que se analiza y el partido político interesado la combate simultáneamente a través del recurso de revisión o apelación, la Sala Superior del Tribunal puede requerir al Consejo Electoral o a la Sala Regional que corresponda, le remita el expediente integrado con motivo de la impugnación partidista, con la finalidad de resolver en forma conjunta ambas vías impugnativas.

⁷ La competencia territorial de las salas regionales entre sí, se determina en función de la sede de la autoridad responsable.

4.3.4 Disposiciones en materia de sentencias

Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio, serán definitivas e inatacables y podrán tener como efectos: confirmar el acto o resolución impugnada o bien, modificarlo o revocarlo, según el caso.

En el último supuesto, la sala del conocimiento debe asumir en su sentencia las decisiones o medidas necesarias y oportunas para restituir al ciudadano agraviado en la titularidad, ejercicio o goce pleno de su derecho político-electoral violado [artículo 84 párrafo 1 incisos a) y b)].

En los términos del artículo 84, párrafo 2, las sentencias recaídas a los juicios deben ser notificadas en los siguientes términos:

“a) Al actor que promovió en el juicio y en su caso, a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando haya señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la sala competente. En cualquier otro caso, la notificación se hará por correo certificado, por telegrama o por estrados, y

b) A la autoridad responsable, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, por oficio acompañado de la copia certificada de la sentencia.”

El artículo 85 de la ley dispone que cuando la sentencia resulte favorable a los intereses de los promoventes y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su

domicilio o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo, así como una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio, o en su caso en una casilla especial.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En su oportunidad, los argumentos del ministro Vallarta en contra de la doctrina de la incompetencia de origen postulada por el ilustre José Ma. Iglesias, fueron determinantes para establecer una tesis de jurisprudencia en el sentido de que la "cuestión de legitimidad es meramente política y no corresponde a la justicia federal resolverla en juicios de amparo", sin embargo, tuvo como consecuencia que durante muchos años, los derechos políticos de los mexicanos no estuvieran plenamente protegidos, pues lejos de encontrar una positiva solución a la controversia, esta se suspendió de tajo.

SEGUNDA.- Salvo el paréntesis que representó la aplicación de la tesis de la incompetencia de origen, la legislación, jurisprudencia y cierta parte de la doctrina mexicana, sostienen que las llamadas prerrogativas ciudadanas no pueden considerarse garantías individuales por no encontrarse dentro de los primeros 29 artículos de la Constitución. Como consecuencia el juicio de amparo como método de control de la legalidad y la constitucionalidad, tradicionalmente ha sido excluido de la materia electoral.

TERCERA.- Las llamadas prerrogativas ciudadanas contienen verdaderas relaciones jurídicas de *supra* a subordinación que vinculan al gobernado como sujeto activo con la autoridad como sujeto pasivo, doctrinalmente éstas han sido consideradas genuinos derechos públicos subjetivos en los que el ciudadano es titular de un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar.

CUARTA.- A partir de la reforma de 1996, no queda duda de la existencia y reconocimiento en nuestra Constitución de los derechos político-electorales, dicho reconocimiento incluso se extiende a la legislación secundaria.

QUINTA.- Para algunos autores no es posible asemejar los derechos político-electorales con las garantías individuales, y se apoyan principalmente en los siguientes argumentos:

1. La temporalidad de los derechos político-electorales es diferente a la de las garantías individuales puesto que su existencia es momentánea y esporádica, pues concurren únicamente en los procesos electorales.

2. La titularidad de las garantías individuales corresponde a todas las personas físicas independientemente de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica etc., mientras que los derechos político-electorales conciernen únicamente a los ciudadanos.

Por lo que se refiere a la temporalidad, consideramos que la existencia de un derecho en un sujeto activo no implica necesariamente que éste deba ejercitarlo de forma continua, tomemos en cuenta que los derechos político-electorales no se tienen solamente durante el proceso electoral, por el contrario, el ciudadano los posee en todo momento y la autoridad debe respetarlos, inclusive actualmente muchos de los medios de impugnación previstos por la ley de la materia, son aplicables en cualquier tiempo, aunque tienen mayor eficacia en cuanto a su ejercicio durante el mencionado proceso electoral.

Respecto de la titularidad, el ámbito de validez de los derechos político-electorales es limitado pero no por eso desnaturaliza a éstos en cuanto a su contenido jurídico,

además de que algunas garantías individuales de carácter específico se aplican a un sector restringido de la población que se encuadra dentro del mismo supuesto.

Lo anterior nos permite sostener que las garantías individuales y las prerrogativas ciudadanas consignadas en el artículo 133 de la Constitución, son de naturaleza análoga.

SEXTA.- En el ámbito internacional, los derechos político-electorales son considerados derechos humanos, y como consecuencia de los tratados que México ha suscrito, ratificado y promulgado, de acuerdo al artículo 35 de la Constitución, debieran adquirir esa misma condición en nuestro derecho positivo, al ser ordenamientos vivos con plena vigencia.

SÉPTIMA.- Los derechos políticos han dejado de ser una materia reservada de forma exclusiva a la jurisdicción doméstica entendida como "el ámbito interno de los estados en donde éstos ejercen sus atribuciones soberanas con exclusión del sistema normativo internacional y de la acción de las organizaciones internacionales". Hoy en día, éstos se hallan garantizados y protegidos internacionalmente, y de manera subsidiaria en el derecho interno de cada país.

OCTAVA.- Derivado de lo establecido en los artículos 7º, 8º, 9º, 15, 35 y 41, párrafo segundo, fracción I, párrafo segundo, in fine, todos en relación con el último párrafo del 33 de la Constitución, así como de lo dispuesto en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 23, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, podemos apreciar que la expresión derechos políticos no se agota en con el voto activo o pasivo, como tradicionalmente se ha entendido, ya que además involucran:

1. El derecho de participar o intervenir en los actos que han sido encomendados por la ciudadanía o pueblo a los órganos del poder público; esto es: en la toma de las decisiones gubernamentales y en el ejercicio del poder del Estado a través de la participación directa o indirecta de las personas, individual o colectivamente, consideradas en los procesos de formación de la voluntad estatal o en asuntos públicos;
2. El acceso o nombramiento en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas;
3. La libre expresión, imprenta, reunión, asociación y petición en materia política;
4. La defensa de la República y sus instituciones; y
5. La prohibición de extradición de reos políticos.

NOVENA.- La experiencia histórica nos ha demostrado que la promoción y la defensa de los derechos político-electorales guarda estrecha relación con el reconocimiento y la vigencia de los demás derechos.

DECIMA.- En el ocaso del siglo XX, una vigorosa y renovadora corriente del pensamiento jurídico y político dentro de la que se incluyen: Miguel González Avelar, Javier Moctezuma Barragán, José Francisco Ruiz Massieu y Genaro David Góngora Pimentel, entre otros, han sustentado la firme convicción de abandonar la tesis postulada por Ignacio L. Vallarta, para aceptar la intervención plena de la Corte en el conocimiento y resolución de controversias jurídicas, caracterizadas por sus antecedentes y consecuencias de naturaleza estrictamente política, en general, y político-electoral, en particular.

DECIMA PRIMERA.- A través de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la reforma electoral de 1996 consiguió configurar un sistema integral de justicia, de manera que por primera vez existen en nuestro orden jurídico los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la constitución para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.

DÉCIMA SEGUNDA.- A partir de la reforma electoral de 1996, se otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para proteger mediante un juicio *ad hoc*, los derechos de voto activo, pasivo y de afiliación individual y libre, para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Con ello, se dotó al ciudadano de un recurso efectivo para la tutela de los derechos político-electorales consagrados en las tres primeras fracciones del artículo 35 constitucional.

Producto de esta larga marcha de reformas electorales, se crearon las reglas e instituciones que finalmente rindieron sus frutos el 2 de julio de 2000, al garantizar que las elecciones fueran limpias y con márgenes aceptables de equidad. Hoy, que la alternancia y el pluralismo son una realidad en nuestro país, debemos trazar claramente la ruta que nos permita arribar a una democracia plena.

PROPUESTAS

Consideramos necesario que conforme a los diversos tratados y convenciones internacionales suscritos por México, se reconozca a los derechos políticos su condición de derechos humanos, y se agreguen al capítulo constitucional de las garantías individuales, lo que necesariamente traería como consecuencia que fueran objeto de conocimiento por parte de los Tribunales Federales mediante el juicio de amparo.

Una segunda opción para garantizar su protección y hacer a un lado los falsos temores de politización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sería ampliar los supuestos de procedencia del juicio de amparo, para que proteja de manera directa los derechos humanos contenidos en los instrumentos jurídicos internacionales celebrados por nuestro país, y los que se celebren en el futuro, conforme a lo previsto por nuestra Constitución.

Por la importancia y extensión de estos instrumentos, es evidente que la institución del amparo deberá transformarse sustancialmente, comenzando por su denominación de "juicio de garantías".

De esa forma, se propone que nuestro artículo 103 constitucional establezca la procedencia del juicio de amparo contra normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra nuestra Constitución y los derechos humanos que protegen los instrumentos internacionales generales en la materia.

En ambos casos, el juicio de amparo deberá considerar las particularidades que los derechos políticos requieren, sobre todo en lo que se refiere al tiempo para su ejercicio.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

_____ *Introducción a la ciencia política*, Harla, México 1983.

ANGELES, Luis, (compilador), *Perspectivas de la modernización política, tomo I, La reforma del Estado: Las razones y los argumentos*, Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1990.

BASAVE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín, *Teoría del Estado*, Jus, 7ª edición, México 1985.

BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

BURGOA ORIHUELA., Ignacio, *El juicio de amparo*, Porrúa, 33ª edición, México, 1997.
_____ *Las garantías individuales*, Porrúa, 28ª edición, México, 1996.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, Harla, México, 1990.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, México, 1994.

CARRILLO FLORES, Antonio, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, Porrúa, México, 1981.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México*, Trillas, México, 1999.

CONCHA MALO, Miguel, (coordinador), *Los derechos políticos como derechos humanos*, La Jornada Ediciones, México, 1994.

DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición en español, México, 1957.

ELIAS MUSI, Edmundo, (coordinador), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, Centro de Capacitación Judicial Electoral, México, 1997.

GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, McGraw-Hill, México 1997.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, Porrúa, 45ª edición, México, 1993.

GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, Harla, 9ª edición, México 1996.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, UNAM, México, 1994.

HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, Polis, publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, serie B, volumen II, México 1940.

KELSEN, Hans, *¿Qué es la teoría pura del derecho?*, Fontamara, 4ª edición, México, 1995.

MARGADANT S., Guillermo F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, Esfinge, 10ª edición, México, 1993.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo, primer curso*, Harla, 2ª edición, México.

MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, UNAM, México, 1994.

_____ "*La justicia electoral y las reformas constitucionales y legales de 1994*" en *Las reformas de 1994 a la constitución y legislación en materia electoral*, Cuadernos constitucionales, México-Centroamérica, No. 14, UNAM, México, 1994.

MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho político mexicano*, Trillas, México, 1991.

MORENO, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo*, B. COSTA-AMIC Editor, 4ª edición, México 1975.

NOHLEN, Diether; PICADO, Sonia y ZOUATTO, Daniel, (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

OROZCO GÓMEZ, Javier, *El derecho electoral mexicano*, Porrúa, México, 1993.

OVALLE FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, Harla, 3ª edición, México.
_____ *Derecho procesal civil*, Harla, 7ª edición, México.

PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, Editorial Constitucionalista, 5ª edición, México, 1999.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel y LEDESMA MONDRAGÓN, Abel, *Introducción al estudio del derecho*, Harla, 2ª edición, México, 1992.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, *El proceso democrático de México*, Fondo de Cultura Económica, 2ª edición, México, 1994.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, "Naturaleza jurídica de los derechos políticos" en *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1992.

b) Diccionarios

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Diccionario de derecho electoral*, Instituto Estatal Electoral Hidalgo, México, 2000.

Diccionario jurídico mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 10ª edición, México, 1997.

DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, *Diccionario de derecho electoral*, Porrúa, México, 2000.

MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999.

c) Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Las constituciones latinoamericanas, tomos I y II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1988.

Las constituciones de México, H. Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.

Ley de Amparo.

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

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

d) Jurisprudencia

"AYUNTAMIENTOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS." Quinta época. Segunda Sala. Semanario judicial de la federación. Tomo LXXVII. Pág. 1286. Ayuntamiento de Chicontepec, Veracruz, 12 de julio de 1943, cuatro votos.

"DERECHOS POLITICOS. SU VIOLACION NO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO." Séptima época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo 109-114, sexta parte. Pág. 63. Alfredo Corella Gil, 17 de marzo de 1978, unanimidad de votos. Humberto Junco Voigt y coagraviados, 17 de marzo de 1978, unanimidad de votos.

"DERECHOS POLITICOS, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RESPECTO DE ACTOS QUE AFECTAN LOS. " Séptima época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Tomo: 175-180, sexta parte. Pág. 79. Leopoldo de Gyves de la Cruz y otros, 13 de octubre de 1983, unanimidad de votos.

"DERECHOS POLÍTICOS. " Quinta época. Tomo IV, Pág. 1109, Aragón Raymundo y coagraviados. Tomo IV, Pág. 1802, Alcocer Antonio y coagraviados. Tomo XVI, Pág. 92, Aguirre Esquivel José y coagraviados. Tomo XVII, Pág. 748, Peniche Morales Diego y coagraviados. Tomo XVII, Pág. 1509, Guerra Alvarado José.

"DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. Pleno. Quinta época. Apéndice de 1995. Tomo VI. Pág. 149. Vecinos de Villa García, 16 de diciembre de 1918, mayoría de nueve votos. Heredia Marcelino, 17 de abril de 1919, unanimidad de once votos. Guerra Alvarado José y coagraviados, 13 de junio de 1919, mayoría de siete votos.

Orihuela Manuel y coagraviados, 9 de marzo de 1920, unanimidad de ocho votos.
Ayuntamiento de Acayucan, 4 de septiembre de 1920, unanimidad de diez votos.”

e) Internet

www.cere2000.org.mx febrero de 2001

www.ife.org.mx enero de 2001

www.juridicas.unam.mx marzo de 2001

www.scjn.gob.mx mayo de 2001

www.trife.gob.mx enero de 2001