



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLITICO
ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO MEDIO DE DEFENSA DE LOS
ASPIRANTES A INTEGRAR LOS CONSEJOS Y TRIBUNALES
ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIATURA EN DERECHO

PRESENTA:

ZAVALA PÉREZ, MARÍA GUADALUPE

ASESOR: ELIZONDO GASPERIN, RAFAEL

MÉXICO, D. F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO MEDIO DE
DEFENSA DE LOS ASPIRANTES A INTEGRAR LOS CONSEJOS
Y TRIBUNALES ELECTORALES EN LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS**

María Guadalupe Zavala Pérez
Cuenta: 40104063-6

A g r a d e z c o:

A Dios:

Mi Señor: gracias porque en todo momento me iluminaste y me diste la fortaleza necesaria para llegar a este día.

A la UNAM-Facultad de Derecho:

Por hacer realidad mi sueño: ¡forjarme en las aulas de la mejor Universidad de Latinoamérica!

A mi familia:

Como un testimonio de infinito amor y eterno agradecimiento por el apoyo que siempre me han brindado; por su cariño, paciencia y comprensión, por compartir desvelos, tristezas, alegrías, éxitos y fracasos. El logro no es personal: ¡lo hizo nuestro conjunto!

A mis padres Elías Zavala Murra (t) y Paula Pérez Quevedo:

Gracias por darme la vida y los cimientos para ella.

Mami: Tu amor y eterno apoyo incondicional fueron esenciales para alcanzar esta meta.

Papi: El recuerdo de tu cariño vive siempre en mi corazón.

A mis hermanas San y Clau:

Sin su cariño y apoyo, no lo hubiera logrado. ¡Gracias hermanas!

A mis hijas Xare y Zarita:

Con todo el amor del mundo, les dedico este trabajo. Ustedes son el motivo y fuente de inspiración en este proyecto. Cuando mis fuerzas flaqueaban, ¡ahí aparecía su pequeño e inocente rostro alentándome a seguir!

A mi esposo:

Gracias amor por luchar hombro a hombro conmigo. Sin tu valiosa ayuda y comprensión hubiera sido imposible.

Al Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata:

Por creer en mí, por su apoyo y su confianza y por inculcarme siempre el deseo de superación, ¡Gracias señor!

A mi asesor, Lic. Rafael Elizondo Gasperín:

Gracias Rafa por tu guía y tus consejos; sin ellos no habría visto la culminación de esta meta.

A todas las personas que estuvieron a mi lado, por su infinita paciencia y comprensión en los buenos y malos momentos, y a quienes sería muy difícil enlistar, pues no tengo el espacio suficiente para incluir el nombre de cada uno (no es necesario: ustedes saben quiénes son) ¡Gracias!

María Guadalupe Zavala Pérez

Julio 2007.

EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO COMO MEDIO DE DEFENSA DE LOS ASPIRANTES A INTEGRAR LOS CONSEJOS Y TRIBUNALES ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	1
1.1 Derechos Humanos.....	1
1.1.1 Evolución.....	1
1.1.2 Concepto.....	6
1.1.3 Características.....	9
1.2 Clasificación de los derechos humanos.....	10
1.3 Derechos político-electorales.....	14
1.3.1 Concepto.....	14
1.3.2 Importancia.....	20
1.4 Antecedentes Internacionales en materia de Derechos Político-electorales.....	22
1.4.1 Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789.....	23
1.4.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948.....	24
1.4.3 Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948.....	24
1.4.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.....	26
1.4.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.....	26
1.5 Antecedentes Nacionales en materia de Derechos Político- electorales.....	27
1.5.1 Constitucionales.....	28
1.5.1.1 Constitución de Cádiz (1812).....	28
1.5.1.2 Constitución de Apatzingán (1814).....	30
1.5.1.3 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824).....	32
1.5.1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).....	33
1.5.1.5 Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836).....	35
1.5.1.6 Bases Orgánicas (1843).....	38
1.5.1.7 Acta Constitutiva y de Reformas (1847).....	40
1.5.1.8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857).....	41

1.5.1.9	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).....	42
1.5.1.10	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma 1996).....	43
1.5.2	Legales.....	45
1.5.2.1	Ley Electoral (1911).....	45
1.5.2.2	Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente (1916).....	48
1.5.2.3	Ley Electoral (1917).....	50
1.5.2.4	Ley para la Elección de Poderes Federales (1918).....	51
1.5.2.5	Ley Electoral Federal (1946).....	53
1.5.2.6	Ley Electoral Federal (1951).....	54
1.5.2.7	Ley Federal Electoral (1973).....	56
1.5.2.8	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).....	57
1.5.2.9	Código Federal Electoral (1987).....	60
1.5.2.10	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990).....	62
1.5.2.11	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1993).....	65
1.5.2.12	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Reformas 1996, 1998).....	66
1.6	Derechos político-electorales o protección de éstos, que en la actualidad se contemplan en México.....	68
1.6.1	Artículos constitucionales que los contienen....	68
1.6.2	Leyes secundarias que los regulan.....	69
2.	RÉGIMEN DE CONTROL CONSTITUCIONAL MEXICANO.....	71
2.1	Control constitucional.....	71
2.2	Principios constitucionales.....	73
2.3	Sistemas de control constitucional.....	77
2.3.1	Control constitucional por órgano político.....	78
2.3.2	Control constitucional por órgano jurisdiccional.....	78
2.3.2.1	Sistema jurisdiccional difuso.....	79
2.3.2.1.1	Características.....	81
2.3.2.2	Sistema jurisdiccional concentrado	82

	2.3.2.2.1 Características.....	84
2.4	Medios de control constitucional en México.....	89
	2.4.1 El juicio de Amparo.....	91
	2.4.1.1 Breve reseña histórica.....	91
	2.4.1.2 Regulación.....	93
	2.4.1.3 Naturaleza.....	93
	2.4.1.4 Objeto.....	93
	2.4.1.5 Partes.....	94
	2.4.1.6 Procedencia.....	94
	2.4.1.7 Competencia.....	95
	2.4.1.8 Legitimación y personería.....	96
	2.4.1.9 Improcedencia.....	97
	2.4.1.10 Trámite.....	102
	2.4.1.11 Sentencia.....	104
	2.4.1.12 Comentario.....	105
	2.4.2 El Juicio de Revisión Constitucional Electoral.....	107
	2.4.2.1 Regulación.....	108
	2.4.2.2 Naturaleza.....	108
	2.4.2.3 Objeto.....	109
	2.4.2.4 Sujetos.....	109
	2.4.2.5 Requisitos de procedencia.....	110
	2.4.2.6 Competencia.....	112
	2.4.2.7 Legitimación y personería.....	113
	2.4.2.8 Improcedencia y sobreseimiento.....	113
	2.4.2.9 Trámite y sustanciación.....	114
	2.4.2.10 Sentencia. Requisitos y efectos..	115
	2.4.2.11 Ejecución de sentencias.....	116
	2.4.3 El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.....	117
	2.4.3.1 Breve reseña histórica.....	117
	2.4.3.2 Regulación.....	119
	2.4.3.3 Naturaleza.....	119
	2.4.3.4 Objeto.....	120
	2.4.3.5 Sujetos.....	121
	2.4.3.6 Requisitos de procedencia.....	122
	2.4.3.7 Competencia.....	126
	2.4.3.8 Legitimación y personería.....	127
	2.4.3.9 Improcedencia y sobreseimiento.....	127
	2.4.3.10 Trámite y sustanciación.....	127
	2.4.3.11 Sentencia.....	127
	2.4.3.12 Ejecución de sentencias.....	128
3.	PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	129
	3.1 Sistema Federal.....	129
	3.1.1 División de poderes.....	131
	3.1.2 Integración de los poderes de la unión.....	132

3.1.2.1	Legislativo.....	132
3.1.2.1.1	Cámara de Diputados.....	134
3.1.2.1.2	Cámara de Senadores.....	136
3.1.2.2	Ejecutivo.....	137
3.1.2.3	Judicial.....	140
3.1.3	Facultades formales y materiales de los poderes de la unión.....	144
3.1.3.1	Del legislativo.....	146
3.1.3.2	Del ejecutivo.....	147
3.1.3.3	Del judicial.....	148
3.2	Injerencia de los poderes.....	153
3.3	Propuesta y designación de magistrados y consejeros electorales en las entidades federativas.....	155
4.	ACCIONES INTENTADAS ANTE LA INCONFORMIDAD EN LA DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	162
4.1	Inconformidad ante la designación de los consejeros o magistrados de los órganos electorales estatales.....	162
4.2	Aparente laguna de la ley.....	178
4.3	Propuesta de reforma.....	187
5.	CONCLUSIONES.....	192
BIBLIOGRAFÍA.....		196

INTRODUCCIÓN.

El régimen político adoptado en México, según lo establece el artículo 40 de la constitución nacional, es el de una república representativa, democrática y federal. En esta forma de gobierno, la renovación de poderes es de suma importancia, ya que a través del voto universal, libre, secreto y directo, ejercido periódicamente en elecciones auténticas, se manifiesta la voluntad popular, cimienta de la soberanía nacional.

En los actuales sistemas democráticos, no se podría hablar de elecciones si éstas no reúnen las características mencionadas; sólo en estas circunstancias, podemos hablar del ejercicio de una auténtica democracia.

En este orden de ideas, resulta innegable la importancia que revisten los órganos electorales en los procesos democráticos, tendientes a la renovación de los poderes de un Estado, órganos tales como los Tribunales y los Consejos Electorales, tanto a nivel federal como estatal.

En el presente estudio se pretende abordar un problema relacionado sólo con órganos electorales a nivel local.

En la renovación de los poderes locales, los órganos electorales, denominados genéricamente Instituto o Consejo Electoral Estatal y Tribunal Electoral Estatal, juegan un papel muy importante. El primero de los mencionados, de carácter administrativo, tiene encomendada la función de organizar las elecciones, durante todas las etapas del proceso; el segundo, de carácter jurisdiccional, básicamente interviene en la última de las etapas, es decir, en la de las impugnaciones derivadas de la elección. Es en esta etapa cuando, generalmente después de la calificación del órgano electoral-administrativo, surgen los conflictos derivados de los procesos electorales.

En el ámbito local, las disposiciones relacionadas con los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales están contenidas ya en las constituciones, ya en los ordenamientos electorales; disposiciones tales como la integración, funcionamiento, duración en los encargos, manera en que serán electos los integrantes, etcétera,

El problema que en este trabajo se pretende abordar está relacionado justamente con los ciudadanos que pretenden desempeñar los cargos de consejeros o magistrados electorales en las distintas entidades.

Generalmente, los requisitos y procedimientos de elección para desempeñar los cargos de consejero o magistrado electoral, están contemplados en la constitución local, y complementados, en algunas ocasiones, en el código o ley electoral e, incluso, en distintas leyes orgánicas de la entidad de que se trate; sin embargo, lo que tales ordenamientos no disponen, es un medio de defensa cuando los ciudadanos que pretendan desempeñar uno de los cargos referidos, considere que le ha sido violado algún derecho, durante el proceso de la designación.

La violación de derechos puede consistir en situaciones tales como que el aspirante considere que el proceso mediante el cual se llevó a cabo la designación, no haya estado apegado al principio de legalidad que debe regir en todo proceso, o que, contando con las cualidades exigidas para desempeñar el cargo, se le haya eliminado de la lista de aspirantes. Incluso, el problema podría también radicar en que, por medio de un decreto del congreso local, el ciudadano sea indebidamente separado o sustituido del cargo.

El panorama se agrava más si se tiene en cuenta, que en el caso de que sean los partidos políticos quienes propongan al aspirante, tales entes jurídicos pueden acudir a solicitar la restitución del derecho, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del Juicio de Revisión Constitucional

Electoral, medio idóneo para plantear un problema de este tipo; sin embargo, cuando un ciudadano es el directamente afectado por uno de estos supuestos (pues hay entidades en las que los ciudadanos pueden acudir de manera personal a manifestar su voluntad para participar en el proceso de selección y designación de magistrados o consejeros electorales) no cuenta con un medio de defensa para hacer valer su derecho, ya que si intenta plantearlo por medio del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, la demanda se desecha de plano por no contar con la legitimación requerida; si acude a través del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, también ante el tribunal electoral mencionado, de igual manera se desecha su petición, pues este juicio sólo acepta ser promovido cuando se lesione un derecho político-electoral, considerando como tales sólo el de votar, ser votado, asociación y afiliación. En la apreciación de la Sala Superior del tribunal en comento, la lesión aducida no se considera violación a un derecho político-electoral y, por tanto, en reiteradas ocasiones ha resuelto al respecto, que no es procedente esta vía para satisfacer la demanda intentada.

Por otro lado, si el afectado promueve su demanda a través del juicio de amparo, tampoco este medio es viable pues, en concepto del más alto tribunal, la materia es electoral y por tanto, está comprendida dentro de los casos de improcedencia del Juicio de Amparo.

A pesar de que tanto en nuestra constitución, como en diversas disposiciones de carácter internacional se prevé que todos los derechos deben contar con un medio de defensa que garantice su ejercicio, o en su caso, la restitución en su goce, ni los tribunales federales ni los estatales de nuestro país cuentan actualmente con un medio de defensa, para que los ciudadanos que consideren conculcado su derecho en una de las situaciones anotadas, acuda a solicitar la protección de la justicia.

En esta tesitura, es claro que el hecho de que ninguna disposición jurídica contemple expresamente un medio de defensa, cuando un gobernado se ubique en una de las situaciones descritas, aun cuando el ciudadano tuviera razón en su

planteamiento, éste quedaría en completo estado de indefensión, ya que, de acuerdo con diversos criterios sostenidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ambas instancias jurisdiccionales se encuentran imposibilitadas para proteger el derecho aducido, lo que nos conduce a percibir una aparente laguna de la ley, que debe ser colmada.

Lo anterior evidencia la importancia que tiene el hacer el análisis de este tema y proponer una solución al problema, en aras de cumplir con uno de los más altos fines del sistema jurídico, consagrado en el artículo 17 constitucional, referente al derecho al acceso a la justicia de que debe gozar toda persona.

María Guadalupe Zavala Pérez.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1 Derechos Humanos.

1.1.1 Evolución.

Diversas son las denominaciones que se le han dado a estos derechos, tales como derechos fundamentales, derechos humanos, derechos constitucionales, derechos naturales, derechos públicos subjetivos, etcétera. La diferencia en cuanto a las diversas designaciones sólo son de ámbito y de grado ya que, invariablemente de la acepción con que se les designe, siempre se refieren a lo mismo: facultades y deberes correlativos, inherentes al ser humano.

Así pues, el empleo del término *derechos humanos* se da dentro del ámbito supranacional, en las declaraciones, pactos, convenios o tratados. La denominación *derechos fundamentales o constitucionales* se emplea en el derecho interno, contenido en la constitución de un país. *Derechos naturales* se relaciona con aquellos que posee el hombre por el sólo hecho de serlo. Al utilizar el concepto de *derechos públicos subjetivos* la idea nos lleva a los derechos que regulan las relaciones jurídicas entre los particulares y el Estado, éste último en cuanto persona jurídica.¹

En este trabajo se utilizarán indistintamente los conceptos de derechos humanos y derechos fundamentales, sobre la base de lo que al respecto opinan algunos autores que a continuación se mencionan, opiniones con las que la sustentante de esta tesis comulga.

¹ Cfr. Si se desea abundar más en torno a las diferentes denominaciones que se le han dado a este tipo de derechos, puede consultarse la obra de Bidart Campos, Germán J. *Teoría General de los Derechos Humanos*, primera edición, México, UNAM, 1993, pp. 1 y ss.

El Doctor Pérez Royo dice que “...los derechos fundamentales son... los derechos naturales constitucionalizados sobre la base del principio de la soberanía popular”².

El Doctor Carlos Bernal Pulido, en el seminario “Los derechos fundamentales y su interpretación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”³ expone brillantemente el enlace de los derechos humanos y los derechos fundamentales. Al respecto dice que los derechos humanos surgen primero como aspectos tanto de la moral como de la filosofía política; posteriormente éstos se institucionalizan, a nivel internacional a través de los tratados y a nivel interno en las constituciones; al institucionalizarse, los derechos humanos se vuelven obligatorios, es decir, se vuelven vinculantes y se garantizan judicialmente; es en esta etapa en que se denominan derechos fundamentales.

El Doctor David Cienfuegos dice al respecto lo siguiente: “...reiteramos nuestra idea de concebir que los derechos constitucionalmente consagrados como Derechos Humanos, aunque aclarando quizá sin ser necesario, que los que aparecen en el apartado dogmático de la Constitución Federal... no son ni por mucho, todos los derechos humanos, sino a penas la punta del iceberg...”⁴

El concepto de derechos humanos es, en gran medida, obra de la historia y la civilización y, por ello, sujeto a evolución y modificación constante. Tanto en el ámbito nacional como en el internacional se han producido profundas transformaciones sociales, culturales, jurídicas y políticas que evidentemente han influido en la evolución del concepto en comento.

² Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, décima edición, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2005, p. 258.

³ Bernal Pulido, Carlos. *Los derechos fundamentales y su interpretación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, realizada en tal órgano jurisdiccional del 5 al 9 de junio de 2006.

⁴ Cienfuegos Salgado, David. *Historia de los Derechos Humanos. Apuntes y Textos Históricos*. Primera Edición, México, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2005, p. 171.

En virtud de ello, buscar el origen del concepto es una labor tan agotadora como estéril⁵; sin embargo, prescindir totalmente de un bosquejo histórico sería a su vez desafortunado y resultaría incomprensible la profunda transformación que el concepto ha experimentado en los últimos años; por tanto, el esbozo que a continuación se hará del tema en comento, partirá de la concepción de los derechos fundamentales propia de la filosofía liberal del Siglo XVIII, con una breve referencia a las fuentes origen de esa ideología.

Varios autores coinciden en manifestar como el primer documento significativo en donde se establecen limitaciones al poder del Estado, a la *Carta Magna* de 1215, junto con otros como el *Hábeas Corpus* de 1678 y el *Bill of Rights* de 1689. Por ejemplo, el jurista Venezolano Pedro Nikken⁶ sostiene esta afirmación y dice que estos documentos "...pueden considerarse como precursores de las modernas declaraciones de derechos. Sin embargo, no se fundan en derechos inherentes a la persona sino en conquistas de la sociedad. En lugar de proclamar derechos de cada persona, se enuncian más bien derechos del pueblo. Más que el reconocimiento de derechos intangibles de la persona frente al Estado, lo que establecen son deberes para el gobierno".

La postura de Juan Méndez E. y Helena María Olea⁷, aunque coincidentes en parte con Pedro Nikken, van más lejos aún, pues consideran que los derechos humanos encuentran sus antecedentes en el derecho natural y posteriormente, se sustentan en la teoría del contrato social de Jonh Locke⁸ y las primeras cartas de derechos.

⁵ Estrada Alexei, Julio. *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*, primera edición, Colombia, Universidad Externado de Colombia. 2000, pág. 27.

⁶ Nikken, Pedro. *El concepto de derechos humanos*. En "Estudios Básicos de Derechos Humanos I", primera edición, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 17.

⁷ *Diccionario Electoral*. VOZ: Derechos y Deberes Civiles y Políticos, Tomo I, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, pp. 406 y 407.

⁸ Al respecto se toma como base la idea de derechos de Jonh Locke quien, en El Segundo Tratado de Derecho Civil de 1690, introduce el concepto de estado de naturaleza y de ley natural. En resumen, Locke considera que el hombre nace con derechos, vive libre en el estado de naturaleza y el poder estatal puede intervenir y limitar sus derechos, sin desconocer una esfera del individuo, que es inviolable.

Finalmente habrá que agregar que muchos de los derechos o principios que contiene esta carta, son adoptados con posterioridad en las constituciones de numerosos países. Ahí estaba el germen de las garantías de libertad, legalidad y seguridad; el derecho de audiencia, la propiedad y la legitimidad de los cuerpos judiciales, entre otros.⁹

Diversos autores mencionan las etapas o generaciones de los derechos humanos. Coinciden en identificar a cada etapa con la realización de valores o principios consagrados por la Revolución Francesa de 1789: Libertad en la primera etapa; Igualdad en la segunda y Fraternidad en la tercera. Incluso en la actualidad se habla de una cuarta generación, fundamentada en el principio de solidaridad.

En la primera generación, el hombre se opone a que el Estado infiera en su libertad; se le exige un no hacer, un abstenerse de. Esta etapa comprende a los derechos civiles, los cuales se proclamaron para limitar las atribuciones del Estado.

Si bien es cierto durante la Edad Media se inicia la primera etapa de los derechos humanos, el reconocimiento que de ellos se hace, no puede considerarse acorde con el concepto actual, ya que en aquél tiempo, sólo se otorgaban a quienes formaban parte de un grupo o estamento social¹⁰.

Son dos las circunstancias que dieron origen a la denominada segunda etapa de los derechos humanos. Por un lado, la conciencia generalizada que surgió en la comunidad internacional, en torno a la importancia y necesidad de establecer límites a la acción estatal,¹¹ a raíz de las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial; por otro lado, la participación del hombre en la estructuración

⁹ Cienfuegos Salgado, David, op. cit. p. 29.

¹⁰ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Tomo III, D-E, Voz: Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa – UNAM, 2002, p. 422.

¹¹ *Diccionario Electoral*, op. cit. pp. 406-407.

política de la sociedad a la que pertenece, ejerciendo sus derechos políticos dentro del Estado¹².

Durante la segunda etapa, los textos con los que da inicio el proceso de positivización de los derechos humanos son las declaraciones de derechos de los nuevos estados de la Unión Americana¹³, especialmente la del Estado de Virginia de 1776, la cual fue incorporada al texto de la Constitución del 17 de septiembre del mismo año, así como la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, incorporada a la constitución de ese país del 3 de septiembre de 1791.

Las características del reconocimiento de los derechos humanos durante este período son principalmente dos: su orientación liberal-individualista y su incorporación a la mayoría de las constituciones de los estados democrático-liberales¹⁴.

La tercera etapa de los derechos humanos es en la que aparecen los derechos sociales (económicos, sociales y culturales). El goce efectivo de esos derechos debe ser asegurado por el Estado o por su intermediación. El estado es el garante o promotor del bienestar económico y social. El Estado moderno es o debería ser un instrumento al servicio de todas las personas que dependan de su jurisdicción, que les permita el pleno desarrollo de sus facultades, tanto a nivel individual como colectivo.¹⁵

Por último, la cuarta generación de los derechos humanos es aquella en la que se desarrollan derechos comunitarios, tales como el derecho a un medio ambiente adecuado, a la paz, a la propiedad sobre el patrimonio común de la humanidad, etcétera.

¹² *Enciclopedia Jurídica*, op. cit, p. 421.

¹³ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, Traduc. Francisco Ayala, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934, p. 420.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibid.*, p. 422.

1.1.2 Concepto.

Como quedó plasmado en el Capítulo I y, de acuerdo con lo expresado por la doctrina, la manera de distinguir entre derechos humanos y derechos fundamentales es que éstos últimos adquieren esa denominación cuando han sido institucionalizados, es decir, una vez que han quedado plasmados en una norma superior (a nivel internacional, en un tratado y a nivel nacional, en una constitución). Para mayor claridad, en los apartados 1.1.3 y 1.2. correspondientes a las características y clasificación, respectivamente, se abunda más en el tema.

La Organización de las Naciones Unidas, expresa que “los derechos humanos son las condiciones de la existencia humana que permiten al ser humano desenvolverse y utilizar plenamente sus dotes de inteligencia y de conciencia en orden a la satisfacción de las exigencias fundamentales que le imponen su vida espiritual y natural”.¹⁶

La definición que proporciona la Organización Internacional del Trabajo es la siguiente: “...son todos aquellos que reconocen la dignidad, los valores de hombres y mujeres, como miembros de la familia humana. Los derechos humanos son valores que poseen las personas, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o política o cualquier otra condición. Son normas aplicables a toda la humanidad y se deben imponer como principio regulador entre todos los seres humanos”¹⁷

Por su parte, el Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos dice que éstos son “valores fundamentales que posee la persona humana en todo momento y lugar y que le permiten vivir en condiciones de dignidad, libertad e igualdad. Se expresan

¹⁶ <http://onu.org/spanish>

¹⁷ <http://www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/manualfitcm.html>

jurídicamente como derechos y facultades que la Constitución, la ley y el derecho internacional reconocen a favor de todas las personas y que les garantizan el libre y pleno ejercicio de sus derechos y libertades, sin distinciones de sexo, raza, nacionalidad, origen social, posición económica, religiosa, forma de pensar, participación política o por cualquier otra causa”¹⁸

La Comisión Nacional de Derechos Humanos los define como “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”¹⁹

En el Manual para combatir la tortura en México,²⁰ Magdalena Aguilar conceptualiza los derechos humanos como “Todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano”.

El concepto proporcionado por la Enciclopedia Jurídica Mexicana, en las palabras de Jesús Rodríguez y Rodríguez es el siguiente: “Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente”²¹.

Pedro Nikken, ex presidente y ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dice al respecto que: “la sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos

¹⁸ *Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2005, p. 35.

¹⁹ <http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

²⁰ Aguilar Álvarez Cuevas, Magdalena. *Manual para combatir la tortura*, México, ISSSTE-PGR, p. 3.

²¹ *Enciclopedia Jurídica*. op. cit. p. 421.

derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos”.²²

El jurista italiano Luigi Ferrajoli, proporciona una definición de derechos fundamentales, aclarando que ésta es teórica, de derechos fundamentales; dice que son “...aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar...”²³; el término derechos subjetivos se entiende en cuanto a la expectativa positiva o negativa adscrita a un sujeto, derivada de una norma jurídica y el término status, en cuanto a la condición de un sujeto, prevista por una norma jurídica, como presupuesto para ser titular de tales derechos.

La Dra. Mireille Rocatti asevera que los derechos humanos son “aquellas facultades o prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, e indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada. Estos derechos son: La libertad, la igualdad ante la ley y de seguridad jurídica y se hallan sustentados en valores éticos cuyos principios se han traducido históricamente en normas de derecho nacional e internacional, constituyéndose en parámetros de justicia y legitimidad política”²⁴

Del análisis de los diferentes conceptos proporcionados, es posible advertir que los elementos con que se componen tales conceptos, independientemente de que se les denomine derechos humanos o derechos fundamentales, contienen como notas características las siguientes: que los derechos humanos o fundamentales son facultades o prerrogativas de la persona humana; que tiene

²² Nikken, Pedro. op. cit. p. 15.

²³ Ferrajoli, Luigi. “Derechos Fundamentales”. En *Los Fundamentos de los derechos Fundamentales*. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 2001, p. 19.

²⁴ Rocatti V., Mireille. *Los derechos humanos y el combate a la tortura en México*, Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, No. 107, Año 9, México, Junio 1999, p. 23.

qué ver con su dignidad y desarrollo y, finalmente, que deben ser reconocidos y garantizados por el Estado

Como puede observarse, el tema de los derechos humanos además de ser tan amplio, es de suma importancia a grado tal, que se considera que cuando se da la violación de un derecho humano y ésta queda sin sanción, se compromete la responsabilidad del Estado y la moral pública.

1.1.3 Características.

Históricamente, la doctrina ha coincidido en la mayoría de las características atribuidas a los derechos humanos; tales características son las siguientes:

En primer lugar, se dice que son universales, lo que significa que pertenecen a toda persona, sin distinción alguna, en todo momento y lugar donde se encuentre; también son individuales, ya que pertenecen a cada uno de manera diversa; inalienables, es decir, no son transferibles a otro titular, no pueden cederse o comerciarse; irrenunciables, pues ni siquiera al titular le está permitido renunciar a ellos, nadie puede ser obligado a renunciar a los derechos y libertades que la constitución, la ley y el derecho internacional le han reconocido; inviolables, en virtud de que al ser reconocidos por el Estado para que la persona los ejercite plenamente, ni el mismo Estado puede desconocerlos o violarlos de ninguna forma, y si se diera el caso, la constitución del Estado cuenta con los mecanismos de defensa; imprescriptibles en el sentido de que se adquieren formalmente desde el nacimiento, se poseen de manera permanente y no se pierden con el transcurso del tiempo; indivisibles, interdependientes, integrales y complementarios son características que dan la idea de que los derechos en cuestión están

relacionados entre sí y en su conjunto forman parte de un sistema armónico que garantiza y protege la vida digna, libre y autónoma de la persona humana²⁵

El Dr. Luigi Ferrajoli, considera como características de los derechos fundamentales, además de las cuatro primeras mencionadas, las siguientes: verticales y *ex lege*. Verticales en cuanto a que las relaciones jurídicas que se producen, son relaciones de tipo publicista del individuo frente al Estado y *ex lege*, puesto que son conferidos a través de reglas generales constitucionales.

1.2 Clasificación de los Derechos Humanos.

Las clasificaciones que se han hecho de los derechos fundamentales tienen variaciones significativas, dependiendo de diversos factores, tales como la cultura, el lugar o la ideología imperante de la época en que se hizo la clasificación.

A guisa de ejemplo, a continuación se compararán tres clasificaciones; la primera es una que sirve de base al licenciado Ignacio L. Vallarta al formular un voto particular, en el año de 1879. En este voto, el jurista mexicano citó el libro de “Curso de Derecho Natural” del autor francés Ahrens, quien establece una división de los derechos. Esta clasificación privó durante mucho tiempo y sirvió como base para diferentes resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A continuación se resume la manera en que Ahrens hizo la división en comento.

El autor citado dice, que se entiende por derechos del hombre, aquellos que resultan de la naturaleza misma del hombre y que son la base y la condición para poder adquirir otro tipo de derechos; en cuanto a derechos políticos, dice que son aquellos que no resultan de la naturaleza misma del hombre, sino que la constitución de cada país concede a sus ciudadanos y, finalmente, conceptúa los

²⁵ *Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas*. op. cit. pp. 35-38.

derechos civiles como aquellos que no están plasmados en las constituciones, sino en leyes de inferior categoría, las cuales con mayor libertad se alteran o suprimen, según las necesidades de los tiempos, las exigencias de la civilización o las condiciones especiales de cada pueblo.²⁶

La siguiente clasificación corresponde al Dr. Luigi Ferrajoli²⁷. Cuando tal doctrinario analiza el tema de la universalidad de los derechos humanos, dice que ésta no es absoluta, sino que es lógicamente relativa a las clases de sujetos a quienes su titularidad está reconocida; enseguida lleva a cabo una división de los derechos fundamentales es dos grandes grupos; los derechos de la personalidad y los de la ciudadanía, identificados a su vez, con los derechos primarios y secundarios, respectivamente. De la combinación de estos grupos, resulta la siguiente clasificación:

Derechos humanos: Son los derechos primarios de las personas y conciernen indistintamente a todos los seres humanos (por ejemplo, el derecho a la vida, a la integridad y libertad personal, a la salud, a la educación, incluyendo, por supuesto, las garantías penales y procesales).

Derechos Públicos: Son también derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos (por ejemplo, el derecho de residencia y circulación en el territorio nacional, el derecho de reunión y asociación, del derecho al trabajo, a la subsistencia, etcétera).

Derechos Civiles: Son derechos secundarios que pertenecen a todas las personas con capacidad de obrar (potestad negocial, libertades contractuales, de empresa, derecho para accionar en juicio, y en general, todos los derechos potestativos en los que se manifiesta la autonomía privada y sobre los que se funda el mercado).

²⁶ Citado por VALLARTA Ignacio L. *Cuestiones Constitucionales. Votos...* Tomo Primero. Imp. De J.J. Terrazas, San José de Gracias S. México, 1894, pp.336-337.

²⁷ Ferrajoli, Luigi. op. cit. pp. 22-23.

Derechos Políticos: Clasificados también como derechos secundarios, con la particularidad de que son reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar (el derecho al voto, tanto activo como pasivo, el derecho de acceder a cargos públicos, y en general, todos los derechos potestativos en que se manifiesta la autonomía política y sobre la que descansa la representación y la democracia política).

Como podemos advertir, la clasificación de Ahrens ya está muy superada (sobre todo en la consideración que hace de los derechos civiles) respecto a la clasificación del Dr. Ferrajoli. A continuación se analiza otra clasificación, coincidente, con algunos matices, con la del Dr. Ferrajoli.

El Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas²⁸, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, registra la clasificación de los derechos humanos desde distintos ángulos: por razón del sujeto, por el momento histórico de su reconocimiento legal y, finalmente, por la naturaleza de los derechos; ésta última es la clasificación que se considera apropiada para arribar al tema primordial de este trabajo.

Clasificación por razón de su sujeto o titular.

Esta clasificación se refiere a la individualidad o pluralidad de sujetos titulares de los derechos, a saber: derechos individuales, derechos colectivos y derechos de los pueblos.

Clasificación por el momento histórico de su reconocimiento legal.

Dentro de esta clasificación, se analizan las “generaciones” en que se han reconocido; así tenemos que los derechos de “primera generación” se refieren a los que fueron reconocidos por primera vez en la historia de la independencia de

²⁸ *Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas*. op. cit., pp. 44-46.

los Estados Unidos y en la Revolución Francesa (derechos civiles y políticos; derechos individuales).

Tocante a los derechos de “segunda generación”, son los que fueron reconocidos en un segundo momento histórico, dentro del marco de la Revolución Mexicana y Soviética (derechos económicos, sociales y culturales; derechos colectivos).

Los derechos de “tercera generación” son lo que aún se encuentran en proceso de maduración (derechos de los pueblos o derechos de la solidaridad internacional; derecho a la paz, derechos a la autodeterminación, derecho a un medio ambiente sano, derecho al desarrollo, derechos a la protección del patrimonio común de la humanidad).

Finalmente, los de la “cuarta generación” son los que actualmente están en proceso de reconocimiento en países desarrollados. Están relacionados con la protección de la vida y de la identidad genética de la humanidad frente a los riesgos del desarrollo tecnológico y científico.

Clasificación por la naturaleza de los derechos.

Se refiere a la división en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esta clasificación es compartida en el comentario que al respecto hace Jesús Rodríguez y Rodríguez en la Enciclopedia Jurídica Mexicana²⁹. Ambas obras coinciden al aseverar que los derechos reconocidos formalmente tanto por la mayoría de los Estados en sus constituciones, como por los más importantes instrumentos internacionales de carácter general sobre la materia, son acorde con esta clasificación. A continuación se esbozará a qué se refiere cada uno de ellos.

²⁹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. op. cit. p. 422.

El texto en comento señala que los *derechos civiles* se refieren a derechos individuales, garantizados a todos ser humano, indispensables para su realización personal, sin distinción de ninguna especie; como ejemplo señalan la vida, la integridad personal, la libertad de tránsito, la seguridad personal, etcétera.

Referente a los *derechos políticos* menciona, que son también individuales, pero que atienden directamente a la participación de los individuos que tienen la calidad de ciudadanos, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros; ejemplos son el voto o sufragio, el derecho a ser electo, etcétera.

Finalmente, la clasificación de los *derechos en económicos, sociales y culturales* se refiere, en general, a los que tienden a proteger a la persona humana como integrante de un grupo social (libertades económicas, salud, trabajo, educación, vivienda, arte, etcétera).

De las distintas agrupaciones planteadas en el Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas, esta última, referida a la naturaleza de los derechos, es la que se considera más adecuada para el fin de este trabajo, en virtud de que los derechos a analizar en el mismo son los político-electorales, los cuales están considerados dentro del conjunto de los derechos fundamentales, en la categoría de los derechos políticos.

1.3 Derechos Político-electorales.

1.3.1 Concepto.

A continuación se proporcionará la definición de los conceptos con que se designa este apartado, es decir, los conceptos, “derecho”, “político” y “electoral”.

El Diccionario de la Lengua Española³⁰ en la acepción 14 de la palabra “Derecho” dice que es el “Conjunto de principios y normas, expresivos de una idea de justicia y de orden, que regulan las relaciones humanas en toda sociedad y cuya observancia puede ser impuesta de manera coactiva”; la acepción 15 indica, que es la “ciencia que estudia estos principios y preceptos”.

La doctrinaria María de los Ángeles Barrere Unzueta³¹ apunta que una definición del derecho no puede plantearse en términos verdaderos o falsos, sino que las definiciones del derecho son convencionales y el calificativo que a tales definiciones se les dé, dependerán del propósito de la definición. Más adelante indica que *“...cuando la mayoría de la gente habla de derecho comparte el significado de este término, o dicho de otro modo, que existe una acepción común o mayoritaria del derecho. Esta acepción, que denominaremos hegemónica o dominante, coincide con el derecho en sentido objetivo... según la cual por ‘derecho’ se entienden las normas (en sentido amplio: leyes, decretos, sentencias...) emanadas (o delegadas o reconocidas) por el poder político soberano que, hoy por hoy, coincide con ese modelo de organización jurídico-política que tiene su origen (típico y tópico) en la Revolución Francesa de 1789 y que se conoce con la expresión de ‘Estado moderno’”*.

Como en este trabajo no se pretende hacer gala de erudición sobre un concepto tan profundamente analizado y discutido por grandes filósofos y juristas tanto nacionales como internacionales, para los fines de esta investigación, baste entenderlo en su sentido más común (meramente descriptivo) como el conjunto de normas y la sistematización de este conjunto de normas, emanadas de órgano legítimo, que rigen en un momento determinado a una sociedad y que pueden hacerse cumplir, incluso de manera coactiva, por el Estado.

³⁰ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Tomo a-g, Vigésima Segunda Edición, 2001, p. 751.

³¹ Barrere Unzueta María de los Ángeles. *El Concepto de Derecho*, en “Lecciones de Teoría del Derecho”, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 1998, p. 90.

El Diccionario de la Lengua Española, respecto al concepto “político” dice que es el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; también se refiere a la actividad de quienes rigen o aspiran a los asuntos públicos o del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto o de cualquier otro modo.³²

Finalmente, el concepto “electoral”, en la misma fuente citada³³ dice que es lo perteneciente o relativo a la dignidad o a la calidad de elector, electores o elecciones. Elección se refiere a la designación, que regularmente se hace por votos, para algún cargo, comisión, etcétera y también se refiere a la emisión de votos para designar cargos políticos o de otra naturaleza.

Los elementos con que se construye el concepto de derechos políticos son la base para descender al concepto de derechos político electorales; de ahí que al proporcionar el primero de los conceptos señalados, en este mismo sentido y con las particularidades que el caso requiere, se ubique el de derechos político electorales.

En esta tesitura, los derechos que tienen qué ver con las elecciones y todo lo que a éstas circunda, es decir, los derechos electorales, son una categoría especial de los derechos políticos³⁴ y éstos a su vez, de los derechos humanos.

Por tanto, sirvan de base los diferentes conceptos de derechos políticos que a continuación se anotan, para la comprensión de los político-electorales, tema fundamental en el desarrollo de este trabajo.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Resolución 2000/47, del 25 de abril de 2005, dice que los derechos políticos “son

³² Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Tomo h-z, Vigésima Segunda Edición, 2001, p. 1796.

³³ Ibid., pp. 869-870.

³⁴ *Diccionario Electoral*. op. cit. p. 403.

los que contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, a la creación de un Estado democrático de derecho”.

Por su parte el gran jurista Hans Kelsen define a los derechos políticos como “aquellos que conceden al titular una participación en la formación de (la) voluntad estatal”.³⁵

Jellinek sostiene que los derechos políticos “son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado.”³⁶

El concepto de derechos políticos que dice que “el moderno constitucionalismo expresa como tales aquellos derechos subjetivos y los deberes propios del ciudadano en el ámbito del derecho público”, corresponde al proporcionado por Juan Carlos González Hernández en el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.³⁷

En el diccionario mencionado en el párrafo anterior, el Doctor Daniel Zovatto, destacado jurista argentino, especialista en cuestiones internacionales, derechos humanos, elecciones y democracia, proporciona el concepto de derechos políticos, visto desde dos ángulos del derecho: el constitucional y el internacional. Para el primero, los derechos políticos son “el conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar en la vida política. Representan el instrumento que posee el ciudadano para participar en la vida pública o, si se quiere, el poder político con el que cuenta éste para participar, configurar y decidir en la vida política del Estado”. Desde el ángulo del Derecho

³⁵ Kelsen, Hans. *Teoría General del Estado*, Granada, Editorial Comares, S.L., 2002, p. 254.

³⁶ Citado por García Máynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuadragésima Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989, p. 255.

³⁷ *Diccionario Electoral*. Serie Elecciones y Democracia. Voz: Derechos y deberes políticos, primera edición, San José, CR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988, p. 233.

internacional, “son los que pertenecen, junto con los derechos civiles, a los llamados derechos de la primera generación o derechos de la libertad”.³⁸

La Enciclopedia Jurídica Mexicana³⁹ apunta que los derechos del ciudadano “son prerrogativas reconocidas exclusivamente a los ciudadanos, que facultan y aseguran su participación en la dirección de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y ser votado. En la actualidad, se les conoce más comúnmente como *derechos políticos* o también como *derechos de participación política*.”

El Doctor Ignacio Burgoa⁴⁰ también da su concepto al respecto; en primer lugar los denomina *derechos subjetivos políticos* y al respecto dice que éstos son facultades que un Estado de estrato democrático otorga a los ciudadanos para intervenir en la nominación de los sujetos físicos que vayan a encarnar a un órgano estatal determinado, o para figurar como candidatos a tal designación (voto activo y pasivo, respectivamente).

De lo que se ha visto hasta aquí, es posible advertir que el hecho de ubicar a los derechos políticos como una especie de los derechos humanos, trae como consecuencia que aquéllos sean inherentes a la naturaleza del hombre. Esta afirmación es compartida por la mayoría de los doctrinarios; sin embargo, hay quienes no coinciden con ello y consideran, que los derechos políticos son creaciones del Estado y por tanto, no son inherentes a la naturaleza humana. Un jurista del siglo antepasado que se identifica con esta postura es Mariano Coronado⁴¹. En efecto, al definir a los derechos políticos, el autor en comento dice que éstos “... no son inherentes a la naturaleza humana, son creaciones del Estado, que los extiende o limita según el espíritu que los anima...”. La definición que proporciona este jurista, invariablemente nos remite a la idea de que los

³⁸ Ibid., p. 246.

³⁹ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Voz: Derechos del Ciudadano, op. cit., p. 415.

⁴⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, decimosexta edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, p. 451.

⁴¹ Coronado, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. Primera reimpresión, México, UNAM, 1977, p. 111.

derechos políticos no son parte de los derechos humanos, idea que ya está superada, acorde con lo analizado en los apartados precedentes pues, precisamente por el hecho de ser considerados derechos humanos, se ha previsto su garantía y protección en distintos instrumentos internacionales y, por ende, en las legislaciones internas de los países que se adhieren a tales instrumentos.

Al analizar los diversos conceptos anotados es posible observar que en éstos son recurrentes elementos como “democracia”, “participación de los ciudadanos en la vida política o en los asuntos públicos de un país”, “derechos y deberes del ciudadano”; de ahí que, como se mencionó anteriormente, el concepto de derechos políticos se relaciona estrechamente con el de derechos político electorales.

Es difícil encontrar en la doctrina una definición propiamente dicha de derechos político electorales. Ello en razón de que este concepto es una creación artificial utilizada por del derecho mexicano, para designar al medio de impugnación con que se defiende una parte de los derechos políticos que tienen relación con la materia electoral, básicamente, los derechos de votar, ser votado, asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y afiliación libre e individual a los partidos políticos. Uno de los pocos doctrinarios que proporciona este concepto es el licenciado Rodolfo Terrazas⁴² quien, al respecto dice que éstos “...son las facultades que tienen éstos (los ciudadanos) para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo, ejercido periódicamente en elecciones auténticas”.

A continuación, sobre la base de los elementos proporcionados en los diferentes conceptos, se propone la siguiente definición de derechos político electorales, en la que convergen elementos de los que se allega el profesor

⁴² Terrazas Salgado, Rodolfo. “El Juicio de Amparo y los Derechos Político Electorales” Publicado en la Revista *Justicia Electoral*, Vol. V, No. 8, México, 1996, p. 102.

Terrazas, con una ligera adición, en torno a los derechos de afiliación y asociación: Son aquellos que, dentro de un gobierno democrático y representativo, tienen los ciudadanos, para votar y ser votado, así como para asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, con el objeto de acceder a las funciones públicas de un país, a través de elecciones genuinas, periódicas, libres, secretas y directas.

1.3.2 Importancia.

La importancia de estos derechos radica, en primer lugar, en el hecho de que, conforme con lo anotado en párrafos precedentes, los derechos políticos se encuentran comprendidos dentro de los derechos humanos.

En segundo lugar, en la actualidad, la mayoría de los países del mundo fundamentan su gobierno en la ideología de la democracia. En esta tesitura, los derechos políticos juegan un papel fundamental, pues sólo sobre las bases generales de un régimen republicano, democrático y representativo, es viable disertar sobre la existencia de estos derechos⁴³.

Así pues, los derechos políticos, y por ende, los electorales, son de gran importancia para el fortalecimiento de la democracia y salvaguarda de los derechos humanos, al posibilitar, mediante su ejercicio, tomar parte en el gobierno y participar en elecciones genuinas, periódicas, libres y secretas. La razón de ello radica en que, tal como lo demuestra la experiencia histórica, los gobiernos derivados de la voluntad del pueblo, expresada en elecciones libres, son los que proporcionan la más sólida garantía de que los derechos humanos fundamentales serán observados y protegidos.⁴⁴

⁴³ Terrazas Salgado, Rodolfo. "Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos", publicado en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992, p. 504.

⁴⁴ *Diccionario Electoral*. Serie Elecciones y Democracia, op. cit. p. 250.

Respecto a cuáles son, en concreto, los derechos políticos de que hablamos, Daniel Zovatto⁴⁵ dice que ni la doctrina ni el constitucionalismo latinoamericano comparado coinciden plenamente sobre este extremo. Hace una enumeración de los que considera derechos políticos, sin la pretensión de que ésta sea exhaustiva. Los derechos políticos son, a su parecer:

- a) Derecho a votar
- b) Derecho a ser electo
- c) Derecho a participar en el gobierno y de ser admitido a cargos públicos
- d) Derecho de petición política
- e) Derechos a asociarse con fines políticos
- f) Derecho a reunirse con fines políticos.

Los derechos políticos considerados por el Dr. Zovatto, están plenamente contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el derecho identificado con el inciso a), está contenido en el artículo 35, fracción I; los de los incisos b) y c), en el párrafo II; el del inciso d) en el párrafo V; el del inciso e) en el párrafo III y, finalmente, el derecho referido en el inciso f), en el artículo 9 de la carta magna. A mayor abundamiento a continuación se transcriben los artículos constitucionales en comento.

Artículo 9o.- No se podrá coartar el **derecho de asociarse o reunirse** pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero **solamente los ciudadanos** de la República podrán hacerlo para tomar parte en los **asuntos políticos** del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar

Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I. **Votar** en las elecciones populares;

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

⁴⁵ Ibid., p. 247.

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

...

V. Ejercer en toda clase de negocios el **derecho de petición**.

Estos datos son en cuanto a derechos políticos en general. Por lo que respecta a derechos político electorales, la ley adjetiva, en el capítulo dedicado al medio de defensa que los protege, prevé los siguientes: 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.

1.4 Antecedentes Internacionales en Materia de Derechos Político-electorales.

Para analizar el presente capítulo, se partirá de la cuestión relacionada con el establecimiento de los derechos humanos, en virtud de que, como se adujo en párrafos anteriores, de éstos derivan los derechos político electorales.

La internacionalización de los derechos humanos ha sufrido una notable progresividad. En un principio eran simplemente declaraciones, ejemplo de ello son la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; posteriormente no fueron ya una mera declaración, sino que a través de convenios internacionales, además de su reconocimiento formal, los signantes adquirieron el compromiso de crear instancias y mecanismos internos, en caso de que no existieran, destinados a asegurar la vigencia y protección de los mismos, se citan aquí, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,

A continuación se analizan cada uno de los instrumentos mencionados en el párrafo anterior.

1.4.1 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emitida por los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, el 26 de agosto de 1789, se considera la primera declaración que formalmente se hace y en la que se contemplan los derechos mínimos del hombre.

Ya en esta declaración, se prevén derechos de corte político. En el artículo 2º, a la vez que se plasman los ideales de la época en que se hizo esta declaración (libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión) se vislumbra también el derecho de asociación.

Por su parte, en el artículo 6º se prevé el derecho de los ciudadanos para participar en la elaboración de las leyes de su país, es decir, el derecho de votar, así como el de “...*aspirar a todas las dignidades, puestos y cargos públicos...*”, identificado con el derecho a ser votado.

Un problema que se puede aducir de este documento es que sólo se trata de una declaración; en consecuencia, no implica obligación formal alguna para su cumplimiento.

En este documento, aún no se contempla qué podrá hacer un ciudadano en caso de que considere no se ha cumplido a cabalidad lo dispuesto en alguno de los artículos que lo componen.

1.4.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. 1948.

La declaración que cronológicamente siguió a la de 1789, es la que se precisa en este apartado, misma que fue aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la Novena Conferencia Internacional Americana en la Ciudad de Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948.

Esta declaración, aunque surte sus efectos sólo a nivel regional (como su nombre indica, en el continente Americano) se considera el primer documento internacional de derechos humanos, de carácter general.

Igual que en su antecesora, sólo se hace una declaración y no se contemplan instancias ni mecanismos destinados a asegurar la vigencia y protección de los derechos que en ella se precisan.

Respecto a los derechos políticos, es más amplia que la surgida de la Revolución Francesa en 1789 pues contempla ya expresamente, además de los derechos de sufragio y de participación en el gobierno (artículo XX) el derecho de reunión y asociación, contenidos en los artículos XXI y XXII, respectivamente.

Una particularidad de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre es que en ésta, como su denominación indica, prevé no sólo derechos, sino también deberes; uno de ellos, relacionado con la materia político electoral, es el deber de sufragio, contenido en el artículo XXXII.

1.4.3 Declaración Universal de Derechos Humanos. 1948.

En el orden cronológico seguido, toca el turno a la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 10 de diciembre de 1948.

Esta declaración constituye el pilar de la legislación del Siglo XX sobre derechos humanos y el punto de referencia para el movimiento a favor de los mismos. Se fundamenta en el principio básico de que los derechos humanos emanan de la dignidad inherente a cada persona.

Como se observa, sólo unos meses distan de su antecesora. La peculiaridad del documento que ahora se analiza es que, aunque continúa siendo sólo una declaración, su esfera de validez es más amplia pues, a diferencia de aquélla, su ámbito es universal, su contenido es más general. Esta característica se constata a simple vista pues, de una lectura de los artículos que la integran es posible advertir que, casi la totalidad de éstos inician o contienen las frases “toda persona...”, o “todos los seres humanos...”, “nadie...”, etcétera, mismas que dan la idea de generalidad que se indica.

Los derechos políticos de reunión y asociación están contenidos en el artículo 20 de la declaración y los de votar y ser votado, en el artículo 21.

El artículo 8, tanto en la Declaración Americana analizada en el apartado anterior, como el del cuerpo legal en comento, prevén el derecho de toda persona a contar con un medio jurisdiccional que tutele sus derechos fundamentales. A diferencia de las declaraciones comentadas anteriormente, ésta, aunque no tiene el carácter políticamente obligatorio de un tratado, sí goza de una aceptación universal. Pese a que, tanto la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, no tenían el carácter de obligatorios, tales declaraciones fueron de gran utilidad, por un lado para preservar la paz mundial y por otro, sirvieron de punto de partida de posteriores pactos, tratados y convenciones.

1.4.4 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a firma en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, el 16 de diciembre de 1966 –el cual México suscribió en 1981- es, formalmente, el primer convenio de carácter internacional, con el establecimiento de deberes, obligaciones, procedimientos, instancias y mecanismos destinados a tutelar los derechos que en él se consagran.

Por primera vez, de manera explícita, en el artículo 2 del instrumento que se analiza, se concreta el compromiso de los Estados parte de respetar y garantizar los derechos ahí reconocidos; los artículos 21, 22 y 25 prevén algunos de los derechos que en la actualidad se identifican como políticos electorales, es decir, los de reunión, de asociación, de votar y ser votado.

Con el establecimiento de este pacto, los derechos políticos dejan de ser una materia reservada a la jurisdicción interna; el derecho, en sí mismo, está garantizado y protegido internacionalmente (obviamente de manera subsidiaria a la protección interna).

Este convenio internacional es el primer gran paso hacia la protección efectiva de los derechos que ahora nos ocupan.

1.4.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 2 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, y de la cual México forma parte desde 1981 es, a nivel regional –América-, junto con el pacto internacional analizado en el apartado precedente, parte total en el establecimiento y protección, entre otros

derechos fundamentales, de los políticos y electorales. Para una mejor comprensión, a continuación se transcriben los artículos relacionados con tales derechos, previstos en la convención americana de 1969:

“Artículo 14. Derecho de Reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas....”

“Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática...”

“Artículo 23. Derechos Políticos. 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.”

Para finalizar, se considera pertinente comentar que, a nivel regional, en otras latitudes también existen instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos, los cuales, en conjunto con las disposiciones a nivel universal, han generado la estrecha interdependencia entre la democracia representativa, los derechos políticos y la vigencia de los derechos humanos. Los instrumentos en cuestión son el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de las Libertades Fundamentales y la Carta Africana sobre Derechos Humanos.

1.5 Antecedentes Nacionales en Materia de Derechos Político-electorales.

En el presente apartado, en primer lugar se hará un análisis de las diversas constituciones que han regido en México, a partir de la de Cádiz de 1812. Posteriormente se analizarán las leyes secundarias que en materia electoral han

existido, a partir del año de 1911, con el objeto de verificar si en los cuerpos legales mencionados se han previsto disposiciones relacionadas con los derechos político electorales, en el sentido actual del concepto. Otro punto de interés en el análisis es constatar si se han establecido medios de defensa para proteger tales derechos. De ahí que se pondrá especial énfasis en los artículos que contengan disposiciones de carácter electoral.

1.5.1 Constitucionales

1.5.1.1 Constitución de Cádiz (1812)

Se partirá como principio del análisis de la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz, ya que fue en esta Ciudad española donde, el 18 de marzo de 1812, tal cuerpo legal vio la luz por primera vez. El punto de partida obedece tanto porque esta constitución tuvo vigencia, aunque muy corta (1812 – 1820), en nuestro país; como por considerarse de relevancia por diversos motivos, entre los que destacan los siguientes: el hecho de que el período de su vigencia, fue el de los movimientos preparatorios de la emancipación de nuestro país; también por la marcada influencia en posteriores constituciones y, finalmente, por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado.⁴⁶

Esta constitución prevé cuestiones relacionadas con la ciudadanía Española, tales como la forma de adquirirla, las causas de su pérdida y de su suspensión. Es importante hacer notar que no todas las causas aducidas para suspensión de los derechos de ciudadanía son de carácter político; por ejemplo, aquélla de carácter meramente económico, por la cual éstos se suspenden por el

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1995*, Décimo novena edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1995, p. 59.

“estado de deudor quebrado” u otra de carácter circunstancial que dispone la suspensión por el *“estado de sirviente doméstico”*.⁴⁷

El derecho a votar se concedía exclusivamente a los ciudadanos españoles; en cuanto al derecho de ser votado, el artículo 23 que se refiere a los empleos Municipales, indica que sólo los ciudadanos *“...podrán obtener empleos municipales y elegir para ellos en los casos señalados por la ley”*.⁴⁸

El voto no tiene la característica de ser directo. Esta afirmación se infiere de la lectura de los artículos que disponen el procedimiento para votar por los diputados que integrarán las cortes; tal procedimiento, de manera resumida, es el siguiente: Son tres “pasos o instancias” por denominarlas de algún modo, las que se siguen para llegar a la elección de los diputados de cortes. Estos pasos se siguen a través de las denominadas juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Los “compromisorios” quienes fungían como electores de las juntas de parroquia eran elegidos por los vecinos de la parroquia. Al ser elegidos los compromisorios, éstos acudían a las juntas de partido, (partido en un sentido de demarcación territorial; es una especie de congregación de parroquias) y ahí elegían a los “electores de partido”; estas personas se desplazaban a las juntas de provincia y ahí se efectuaba la elección de los diputados de cortes. Todo el procedimiento resumido anteriormente, se llevaba a cabo siempre con las formalidades indicadas en la constitución, aunque como se verá en párrafos posteriores, no todas de carácter político.

Un dato de interés es el relacionado con la forma en que se discierne en caso de empate de los que fungirán como electores en las juntas. Se prevé realizar nuevamente la votación y si en esta ocasión no se resuelve, la suerte decidirá en quién recaerá el nombramiento de electo de que se trate.

⁴⁷ Ibid., p. 63.

⁴⁸ Idem.

En esta constitución se observa que en el procedimiento de elección en las diferentes juntas, cualquier situación controvertida que surgiera (tanto si se refería a la calidad –requisitos- para votar en ellas, como a alguna acusación por cohecho o soborno respecto a la persona en quien recayera el nombramiento de elector) era resuelta en el acto, por “la junta”; además, la resolución tomada se ejecutaba y no admitía recurso alguno. Con lo anterior se pone de manifiesto la inexistencia de un medio de defensa propiamente dicho.

Aspectos de carácter tanto religioso como económico circundaban constantemente los actos o procedimientos políticos; por ejemplo, las diversas disposiciones que ordenan la celebración de una misa solemne antes o después de determinados actos políticos, la asistencia del párroco a tales eventos, etcétera. En cuanto a las de carácter económico, se cita por ejemplo, el hecho de que uno de los requisitos para ser diputado de cortes sea “...*tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios...*”⁴⁹ o el que para ser diputado de provincia se requiera, según el artículo 330 “...*que tenga lo suficiente para mantenerse con decencia;*...”⁵⁰

Sobre la base de los comentarios anotados en los párrafos precedentes, puede afirmarse que en esta constitución no se prevén derechos político electorales y mucho menos medios de defensa para protegerlos.

1.5.1.2 Constitución de Apatzingán (1814)

La constitución sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana⁵¹, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, es la que ahora se analiza.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ Ibid., p. 98.

⁵¹ Ibid., p. 29.

En cuanto al derecho al sufragio para la elección de diputados, esta constitución dispone en su artículo 6, que tal derecho pertenece “...*sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley.*”⁵²

Ahora bien, los artículos del 13 al 16 previenen cuestiones relacionadas con la ciudadanía.⁵³ Considera que son ciudadanos “...*todos de esta América (Mexicana) los nacidos en ella*”, así como a los extranjeros naturalizados que profesan la religión católica. Por cuanto hace a causas no políticas de pérdida y suspensión de la ciudadanía, señala las siguientes, respectivamente: “...*herejía, apostasía y lesa nación*” y “... *en caso de sospecha vehemente de infidencia,*...”

El artículo 65 reputa con derecho a sufragio a los ciudadanos mayores de 18 años o antes si son casados, que acrediten su adhesión a “...*nuestra causa...*”, que tengan un empleo o modo honesto de vivir y que no estén notados de alguna infamia pública, ni procesados criminalmente.

Para la elección de diputados continúan los procedimientos de voto indirecto seguidos en la Constitución de Cádiz, relativo a las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. En cuanto a los requisitos para ser diputado, en esta constitución ya no se contemplan los de carácter económico, aunque hay uno muy curioso, contenido en el artículo 52: “... *tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo*”.⁵⁴

Prevalece el carácter religioso advertido en la constitución de 1812, en el sentido de que prevé en diversos artículos la celebración de misas solemnes en ocasión de, por ejemplo, la sanción el Decreto de promulgación de la constitución que se comenta.

⁵² Ibid., p. 32.

⁵³ Ibid., p. 34.

⁵⁴ Ibid., p. 37.

Persiste la cuestión relacionada con que sea la suerte la que decida en caso de empate en la designación de los electores de las juntas. Una prevención similar aplica en la elección del ejecutivo.

Los artículos 151 a 154 disponen el procedimiento en la elección del ejecutivo, al cual se denominaba “supremo gobierno”. Era elegido por el supremo congreso “... *en sesión secreta y escrutinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos...*” de manera tal, que si no se reunía la pluralidad a que se hace mención, se llevaba a cabo una segunda votación; si persistía esta situación, entonces decidía la suerte.⁵⁵

En cuanto al surgimiento de situaciones controvertidas durante las elecciones llevadas a cabo en las diferentes juntas electorales, continúa en circunstancias muy parecidas a la anotada en la constitución de 1812, con la diferencia de que ahora sí se especifica que, ya no “la junta”, sino el Presidente de la misma –el “justicia del territorio”, o “el comisionado que diputare el juez de partido”- será quien decidirá al respecto. En esta ley toral que se analiza, se da el tratamiento de delincuente a quien cometa una falta durante la elección. Nuevamente se observa que la resolución que toma el presidente de la junta, no admite recurso y la inexistencia de una instancia jurisdiccional ante la que se ventilen asuntos relacionados con el proceso electoral.

En conclusión, esta constitución tampoco contempla la situación de derechos político-electorales, ni medio de defensa alguno para protegerlos.

1.5.1.3 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana (1824)

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana fue un anticipo de la constitución, para asegurar el sistema federal.

⁵⁵ Ibid., p. 47.

Esta acta se discutió del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero del siguiente año, fecha en la que fue aprobado el proyecto, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.⁵⁶ En este proyecto se prevén cuestiones novedosas, tales como la aparición del Senado y la federación de los Estados.

Respecto a este documento no se comentará más, pues con sólo algunas modificaciones, pasó a ser el proyecto de la constitución que se analiza en el siguiente apartado.

1.5.1.4 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824)

El proyecto de constitución fue aprobado, con algunas modificaciones, el 3 de octubre de 1824, con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; firmado el 4, y finalmente, publicado el 5 de octubre del mismo año, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁷

En esta ley total se observan por primera vez cuestiones novedosas, tales como la adopción de la forma de gobierno de una república representativa, popular y federal,⁵⁸ la figura de un vicepresidente, la forma de organización de los Estados que integrarían la federación y la creación del congreso general, compuesto por dos cámaras, la de diputados y la de senadores.

La cámara de diputados, dispone el artículo 8, “...se compone de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados”; en cambio, los senadores eran elegidos “...a mayoría de votos por sus legislaturas...”, según previene el artículo 25.

⁵⁶ Ibid., p 153.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ Ibid., p. 168.

En los aspectos relacionados con las elecciones, el artículo 9 de la constitución que se comenta⁵⁹ deja a los legislativos de cada Estado la libertad de prescribir en su constitución, tanto las cualidades para considerarse elector, como la reglamentación de las elecciones.

La propuesta de candidatos al Ejecutivo correspondía a las legislaturas de los Estados, quienes debían enviar testimonio del acta de elección al presidente del consejo de gobierno; éste a su vez, las remitía al congreso general en donde se abrían y leían los testimonios. Una vez hecho lo anterior, los senadores se retiraban del recinto. A continuación, una comisión nombrada por la cámara de diputados era la que calificaba y enumeraba los votos. Si había empate, esa misma cámara elegía uno de los dos para el cargo de presidente y el otro para el de vicepresidente. Lo mismo ocurría si ninguno de los propuestos había obtenido la mayoría.

El elemento económico como requisito para acceder a cargos de representación continúa en este período, tal y como se advierte en los artículos 20 y 28, que contienen los requisitos para ser diputados y senadores, respectivamente. La cuestión religiosa se reduce notablemente; aunque ya no se prevé la celebración de misas solemnes en determinados actos políticos, aun se observa que en los juramentos para el desempeño de los cargos de presidente y vicepresidente, entre otros, se sigue haciendo “...por Dios y los Santos Evangelios...”; así como la disposición contenida en el artículo 3 que dispone que “*La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica.... Y prohíbe el ejercicio de cualquier otra*”.⁶⁰

La calificación de elecciones, de acuerdo con el artículo 35, corría a cargo de cada cámara; cada una calificaría sus elecciones y resolvería las dudas que surgieran.⁶¹

⁵⁹ Ibid., p. 169.

⁶⁰ Ibid., pp. 181 y 168.

⁶¹ Ibid., p. 172.

En esta constitución no se contempla las calidades que se exigen para ser ciudadano; tampoco medios de defensa para el caso de violaciones a derechos en materia.

La constitución analizada rigió sin alteraciones hasta 1835, fecha en que se abrogó.

1.5.1.5 Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836)

El fin del sistema federal previsto en la constitución de 1824 se dio el 23 de octubre de 1835, fecha en que es aprobado el proyecto de bases constitucionales, con el nombre de Bases para la Nueva Constitución.⁶²

En resumen, estas bases sirvieron de fundamento para la promulgación de la constitución que a continuación se analiza.

La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos; por esta razón a la constitución centralista que se comenta, se le conoce también como la constitución de las siete leyes.⁶³ La primera de estas leyes se promulgó el 15 de diciembre de 1835; las seis restantes el 29 de diciembre del año siguiente.

La Primera Ley trata diversos aspectos relacionados con derechos políticos, como el hecho de disponer quiénes se consideran ciudadanos, cuáles son sus obligaciones, causas de pérdida y suspensión de sus derechos, así como el derecho de votar y ser votado.

⁶² Ibid., p. 202.

⁶³ Idem.

Dentro de las obligaciones de los ciudadanos dispone las de adscribirse al padrón, concurrir a las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles y populares para el que fuesen nombrados. De lo anterior se deduce que para esta época, ya se tenía prevista la existencia de un padrón electoral, cuestión que en las anteriores constituciones no se estatúa.

La Segunda Ley se refiere específicamente al Supremo Poder Conservador, su organización, atribuciones, composición, requisitos para ser miembro de tal poder, etcétera.

En la Tercera Ley se dispone todo lo relacionado con las cámaras de diputados y senadores.

Respecto a la cámara de diputados, la constitución en comento prevé, entre otras cuestiones, los requisitos para ser diputado, los casos en que no pueden ser electos, y que el senado será quien calificará tales elecciones. La calificación a que hace mención se reduce sólo a verificar si en el individuo concurren las cualidades que exige la ley y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección. El artículo 4, segundo párrafo, menciona que “*una ley particular establecerá los días, modo y forma de estas elecciones, el número y las cualidades de los electores*”.⁶⁴

Tocante a la cámara de senadores, en la tercera ley se indica los requisitos para ser senador, quiénes no pueden serlo y el procedimiento para su elección, el cual es el siguiente: La propuesta de personas para ocupar el cargo corresponde conjuntamente a la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, quienes elaboran listas con las propuestas y las remiten a las juntas departamentales (equivalente a los congresos locales); cada junta de éstas elige el número de senadores que se debe nombrar. A su vez, las juntas departamentales las remiten para la elección del Supremo Poder

⁶⁴ Ibid., p. 213.

Conservador quien las examina, califica y declara senadores a quienes hayan reunido la mayoría de votos de las juntas. En el nombramiento de los electos participa también el ejecutivo. Una particularidad de la cámara de senadores durante este período es que sólo era cámara revisora, ya que no tenía la facultad de iniciar leyes.⁶⁵

Las cuestiones relativas a la elección del supremo poder ejecutivo, del consejo de gobierno y del ministerio, están contenidas en la Cuarta Ley, de la cual se considera pertinente hacer mención al procedimiento para la elección y designación del ejecutivo. Primero, el Presidente de la República en junta de consejo y ministros, el senado y la alta corte de justicia eligen cada uno una terna, mismas que pasan a la cámara de diputados para que, de las propuestas, elijan una y la remitan a todas las juntas departamentales. Cada junta elige a un individuo de la terna que le presentaron; la propuesta se envía nuevamente a la cámara de diputados y ésta “...*declarará presidente al que hubiere obtenido el mayor número de votos...*”; en caso de igualdad en la votación, será presidente el que designe la suerte.

La elección de gobernadores es una atribución del presidente de la república, quien los elige de la terna propuesta por la junta departamental; en cuanto al consejo de gobierno la propuesta es hecha por el congreso y el presidente de la república escoge a los 13 que lo compondrán.

A pesar de que en esta constitución se observa por primera vez que el derecho a votar y ser votado constituye precisamente, un derecho, del análisis de los diferentes artículos que componen las leyes Cuarta, Quinta y Sexta se desprende, que la elección de diversos representantes (Ejecutivo, integrantes del senado, gobernadores, prefectos y subprefectos) no es por medio del voto popular y representativo; sólo los diputados, los miembros de las juntas

⁶⁵ Ibid., pp. 213-214.

departamentales y los miembros de los ayuntamientos eran electos por quienes votaban para elegir a los diputados.

Como es de esperarse, tampoco en esta constitución de 1824 se prevé medio de defensa alguno que proteja los derechos político-electorales y, a pesar de que se reconoce como derecho el votar y ser votado, se observa que ese derecho tiene un campo de acción muy reducido, el cual no abarca la elección del ejecutivo, los integrantes del senado, los gobernadores, prefectos y subprefectos.

1.5.1.6 Bases Orgánicas (1843)

Tras largas discusiones generadas entre 1841 y 1842, respecto de diversas cuestiones, entre las que destacan las siguientes: la pugna entre los opositores del sistema federal contra los defensores de éste; la oposición de los conservadores por la formulación del proyecto en el cual se autorizaba implícitamente otra religión que no fuera la católica; la declaración de la libre enseñanza primaria y la libertad de imprenta; finalmente surgen en 1843, las Bases de Organización Política de la República Mexicana, mejor conocidas como Bases Orgánicas, las cuales tuvieron una vigencia de poco más de tres años.

En estas Bases, se diferencian las calidades de los habitantes del país en Mexicanos y ciudadanos.

Dentro de los derechos del ciudadano, el artículo 19 prevé el de votar en las elecciones populares y, previo cumplimiento de los requisitos establecidos, *“...el de ser nombrado para los cargos públicos y de las elecciones populares.”*⁶⁶ El artículo 20 establece como obligaciones de los mismos la de adscribirse al padrón, votar y desempeñar cargos de elección popular.⁶⁷

⁶⁶ Ibid., p. 409.

⁶⁷ Idem.

En esta constitución se considera nuevamente el estado de sirviente doméstico como causa de suspensión de los derechos políticos. También aparecen cuestiones novedosas relacionadas con la suspensión y pérdida de los derechos del ciudadano. En cuanto a la primera, el no desempeñar cargos de elección popular es causa de suspensión; dentro de la segunda, el hecho de pertenecer al estado religioso.

En cuestiones electorales se advierten diversas novedades, por ejemplo, la composición de los poderes ejecutivo y legislativo, éste último se compondrá, además de integrarse con las dos cámaras tradicionales, incluye también al Presidente de la República “...por lo que respecta a la sanción de leyes”⁶⁸. En cuanto a diputados, no hay cambio significativo, a diferencia de la cámara de senadores en la que sí se prevé un cambio en el procedimiento para su elección: dos terceras partes de la cámara son elegidos por las asambleas departamentales (de los que postulen, cinco de ellos deberán pertenecer a diferentes grupos de la sociedad, por ejemplo mineros, agricultores, comerciantes, etcétera) y el otro tercio, surgen de las ternas que proponen la cámara de senadores, la Suprema Corte de Justicia y el Presidente de la República.

Las elecciones continúan desarrollándose de manera indirecta. El título dedicado al poder electoral, dispone que la junta primaria es aquella en la que un elector representa a 500 habitantes. Los electores primarios nombran a los secundarios, “...que han de formar el colegio electoral del Departamento”.⁶⁹ El colegio electoral era el encargado de la elección de diputados del congreso y de vocales de la respectiva asamblea departamental.

La calificación de elecciones está prevista en las bases que se comentan, pero tal calificación se constreñía sólo a analizar si los individuos a ocupar los

⁶⁸ Ibid., p. 410.

⁶⁹ Ibid., pp. 148 y 430.

cargos de diputados, tanto del congreso como de los departamentos, cumplían con los requisitos que exigía la ley.

En el documento que se analiza, por primera vez se prevé la nulidad de elección; las causas, contenidas en el artículo 168, con las siguientes: “ 1º. *Falta de las calidades constitucionales en el electo.* “2º. *Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones.* 3º. *Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que sean primarias.* 4º. *Error o fraude en la computación de los votos.*”⁷⁰

En las bases en comento, votar está previsto como un derecho y como una obligación; otra obligación contenida es la de desempeñar cargos de elección popular (de lo que se infiere el derecho de ser votado); pese a ello, existen otros derechos políticos electorales no contemplados, por ejemplo, el de asociación o el de afiliación y, al igual que en las constituciones que le precedieron, tampoco dispone algún medio de defensa en materia política electoral.

1.5.1.7 Acta Constitutiva y de Reformas (1847)

Esta acta restablece el sistema federal que preveía la constitución de 1824. En ella se consideran ciudadanos a todos los mexicanos por nacimiento o por naturalización, de 21 años, con modo honesto de vivir y que no hayan sido condenados en proceso legal a alguna pena infamante.

Dentro del conjunto de los derechos del ciudadano, el artículo 2 señala, entre otros, el de “...*votar en las elecciones populares...*” y el de “...*reunirse para discutir los negocios públicos...*”⁷¹.

⁷⁰ Ibid., p. 432.

⁷¹ Ibid., p. 472.

En el documento en análisis, desaparece el cargo de vicepresidente. Un dato muy importante en el hecho de que por primera vez se establece la posibilidad de efectuarse elecciones directas (aunque no por esto deja de subsistir la indirecta). El artículo 18 dispone que: “*Por medio de leyes generales se arreglarán las elecciones de diputados, senadores, Presidente de la República y ministros de la Suprema Corte de Justicia, pudiendo adoptarse la elección directa...*”⁷²

Diversas cuestiones electorales ya no aparecen en esta constitución, ya que ahora, todo lo relacionado con las elecciones, se deja en manos de “leyes generales”, mismas que se analizarán en un apartado posterior, de manera tal, que la única conclusión que se podría anotar del estudio del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 es que, aunque no dispone de un medio eficaz para su defensa, “...por primera vez en nuestra constitución se contempla un catálogo de los derechos del ciudadano que implican un estatus jurídico frente al Estado, constituyéndose por esto, en derechos subjetivos públicos de los mexicanos”⁷³.

1.5.1.8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857)

El 18 de febrero de 1856 fue la apertura solemne de sesiones del congreso constituyente, que habría de elaborar el nuevo proyecto de constitución que en este apartado se comenta. El cinco de febrero fue jurada, primero por el congreso y después por el presidente. El 17 del mismo mes, la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo siguiente se promulgó la constitución.

Los derechos político electorales se regulan explícitamente: el artículo 9 que contiene los derechos de asociación y de reunión, previene que éstos sólo pueden ser ejercidos por los ciudadanos de la República, para tomar parte en los

⁷² Ibid., p. 474.

⁷³ Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando. *Evolución y Perspectiva del Derecho Electoral Mexicano. La Justicia Electoral*, Tesis presentada en la UNAM para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, 1998, p. 72.

asuntos políticos del país. El derecho de votar en las elecciones populares, el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y asociarse para tratar los asuntos políticos del país están contenidos en el artículo 35, relativo a las prerrogativas de los ciudadanos⁷⁴.

Las elecciones para los miembros del congreso de la unión (que en esta época se formaba sólo con diputados), la del ejecutivo y la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia se llevaban a cabo por medio de elección indirecta en primer grado, en escrutinio secreto y todas “en los términos que disponga la ley electoral”, es decir, las cuestiones relacionadas con la materia electoral, estaban contenidas en una ley secundaria y no en la constitución.

Ahora bien, pese a que en este documento, diversos derechos políticos, entre ellos, los electorales, están previstos, aún no existe un capítulo o artículo que disponga los medios de defensa para tales derechos.

1.5.1.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos firmada el 31 de enero de 1917, promulgada el 5 de febrero y que entró en vigor el primero de mayo del año citado, es la que actualmente nos rige.

La constitución que aquí se analiza contiene cuestiones que guardan una similitud con su antecesora; ejemplo de ello es lo referente a los requisitos para ser, tanto mexicano como ciudadano, las prerrogativas y obligaciones de estos últimos, la pérdida de ciudadanía y la suspensión de los derechos políticos.

⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 612.

Por cuanto hace al poder legislativo, nuevamente se contempla la inclusión del senado para conformar el congreso de la unión; ahora, la elección de sus miembros es directa y en los términos que disponga la ley electoral.

El poder Ejecutivo también se elige de manera directa, en los términos que disponga la ley secundaria. El Poder Judicial, en concreto los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia, son nombrados por las cámaras de diputados y senadores reunidas, en funciones de colegio electoral. La elección se haría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos.

En esta constitución se consagra un avance trascendental en la vida democrática de nuestro país; se contemplan ampliamente los derechos políticos (dentro de ellos, claro, los electorales) sólo que hay una pequeña omisión: un medio para su defensa.

1.5.1.10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Reforma 1996).

Con los avances y particularidades comentadas en el apartado anterior, el 22 de agosto de 1996, la reforma en comento contiene, entre otras cuestiones de gran interés, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, pues como se recordará, hasta antes de 1986 la Comisión Federal Electoral, órgano administrativo dependiente del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Gobernación, era la encargada de resolver los conflictos electorales y eran los colegios electorales los que en última instancia resolvían tales conflictos.

Los colegios electorales eran órganos políticos que se formaban en cada una de las cámaras, una vez que los presuntos integrantes obtenían la constancia, expedida por la Comisión Federal Electoral, que los acreditaba como tales.

El colegio electoral de la cámara de diputados se integraba por los presuntos electos por ambos principios; la de senadores, por los presuntos electos que obtenían la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, así como de los senadores de la anteriores legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.⁷⁵

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se creó con la reforma de 1986. Este tribunal era una instancia jurisdiccional de carácter administrativo, con atribuciones para revisar los actos de la Comisión Federal Electoral; sin embargo, sus decisiones no eran la última instancia; éstas, continuaban en manos de los colegios electorales. Aunque, como se dijo, este tribunal tuvo carácter administrativo, su importancia radica en el precedente que sentó para la creación de las futuras instancias electorales jurisdiccionales.

El Tribunal Federal Electoral surge a raíz de la reforma de 1989 – 1990. Se trataba de un órgano jurisdiccional, que tenía entre sus atribuciones, revisar la legalidad de los actos del órgano administrativo electoral, que también surge en esta reforma, denominado Instituto Federal Electoral. Pese a que el Tribunal Federal Electoral contaba con las atribuciones de ser jurisdiccional y de legalidad, el Colegio Electoral continuó vigente en su función de juzgador último de los procesos electorales, con lo que subsistía la calificación política.

Una cuestión relevante en la reforma de 1993 fue la eliminación de la figura de autocalificación de los presuntos diputados y senadores por los colegios electorales; sin embargo, la calificación de la elección presidencial continuó en manos del órgano legislativo.

⁷⁵ De la Peza, José Luis. “Mi experiencia en los Tribunales Electorales”. En *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 373.

Finalmente, con la reforma de 1996, en la que el tribunal electoral se incorpora al Poder Judicial Federal, como órgano especializado en la materia, encargado de hacer valer los derechos que, ahora sí, de manera expresa están establecidos en la legislación creada ex profeso, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vino a llenar el gran vacío hasta esta fecha existente, en cuanto a la protección efectiva de los derechos político electorales, ya que tal reforma provocó la creación de un régimen integral de impugnación en materia electoral.

Esta transición trajo como consecuencia el sistema electoral actual, donde los procesos electorales y las controversias que de éstos derivan, se encuentran totalmente judicializados, dado que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales son susceptibles de ser impugnados ante órgano jurisdiccional, con facultad para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que en materia electoral se presenten.

1.5.2 Legales.

Para el análisis de este apartado y, en virtud de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, es la que consagra un avance democrático trascendental en la vida de México y establece el actual sistema jurídico y de gobierno,⁷⁶ se partirá de la ley electoral que rigió en aquella época.

1.5.2.1 Ley Electoral (1911)

La Ley Electoral de 1911 constituye una verdadera innovación en la evolución del derecho electoral; entre otras cosas, por primera vez se otorga

⁷⁶ Elizondo Gasperín, María Macarita. *Temas selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones*, primera edición, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2005, p. 28.

personalidad jurídica a los partidos políticos; se organiza el registro de electores y en la reforma de 1912, se instaura la elección directa para senadores y diputados.

Las disposiciones relacionadas con la interposición de algún recurso o medio de defensa tendente a proteger los derechos políticos electorales, son las siguientes.

Una forma de protección del derecho a votar se observa en el artículo 12 de esta ley⁷⁷, el cual dispone que todo ciudadano, vecino de la sección o el representante de un partido político o de un candidato podía reclamar, contra la exactitud del censo electoral. La reclamación se presentaba ante la Junta Revisora del Padrón Electoral, la cual estaba compuesta por el Presidente Municipal, más otras dos personas de las que se precisan en el mismo artículo; la resolución era por mayoría de votos. El objeto de la reclamación era la rectificación del nombre o la indebida inclusión o exclusión del ciudadano en el censo electoral. Posteriormente, el artículo 14 prevé una instancia jurisdiccional ante una resolución adversa a la reclamante. La misma junta, de oficio, enviaba el expediente a un “juez letrado” o en su defecto a la autoridad judicial municipal de la localidad, misma que resolvía en definitiva, en una audiencia en la que los interesados eran oídos verbalmente y sin más diligencias que la de hacer constar que se verificó la audiencia y la concurrencia o no asistencia de los interesados. Aunque el artículo 16 dice que esta reclamación no estaba sujeta formalidad alguna, es posible deducir que se trata de un medio de defensa al derecho del voto, pues el error en los datos o la indebida inclusión o exclusión del ciudadano en el padrón, serían un impedimento para ejercitar ese derecho.

Los mismos sujetos legitimados a que se hace mención en el párrafo anterior, son quienes podían recusar la designación del instalador de casilla⁷⁸. El derecho a recusar se ejercía ante la Junta Electoral, misma que resolvía sobre la

⁷⁷ García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, segunda edición, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, p. 208.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 209.

subsistencia o insubsistencia del nombramiento; la resolución no admitía recurso. En el concepto actual, estos podrían considerarse autoridades electorales, ya que además de las funciones administrativas relacionadas con la recepción del voto, eran los miembros de estos órganos quienes computaban tales votos, declaraban electo al que reunía la mayoría y finalmente, extendían la credencia en la que constaba quién fue el ganador; pese a ello, el recurso previsto no puede considerarse propiamente un medio de defensa, pues sólo podía ejercerse con motivo de la falta de requisitos en los designados, ante una instancia no jurisdiccional y la resolución no admitía recurso alguno.

Al tratar las facultades del colegio electoral, el artículo 63 indica que éstas son encaminadas a resolver cuestiones tales como la nulidad o validez de la designación del elector; error en el cómputo de los votos y error en el nombre del elector. El colegio electoral tiene esas facultades, pero la ley no indica quién estará legitimado para instar al colegio a ejercerlas, ni tampoco refiere que éste las lleve a cabo de oficio, ni el plazo para hacerlo; lo único que dispone es que las resoluciones que emita, serán inapelables.

Otro tipo de recurso que podían ejercitar los ciudadanos era la reclamación de nulidad de elección (Senadores del D.F., Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Corte). Esta reclamación se hacía sobre la base de las causas de nulidad de elecciones dispuestas en el artículo 112 de esta ley⁷⁹; como requisitos era necesario que se hubiera protestado en la casilla el día de la elección, contra cualquier irregularidad en la votación o en el cómputo de los votos (el artículo 79 indica el procedimiento completo para la protesta⁸⁰); y que se presentara ante la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente en su caso. Sobre la resolución que al respecto se emita, esta ley no prevé medio de impugnación alguno.

⁷⁹ Ibid., p. 214.

⁸⁰ Ibid., p. 212.

Aunque la ley que se analiza contiene un capítulo (que por cierto consta se un solo artículo) dedicado a los partidos políticos⁸¹, con los que se identifica el derecho político electoral de afiliación, en tal capítulo no se menciona nada que tenga qué ver con el mencionado derecho; sólo se limita a decir que los partidos políticos tendrán intervención en las operaciones electorales, siempre y cuando cumplan con los requisitos (básicamente constitutivos) que se mencionan.

1.5.2.2 Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente (1916)

Tocante a los puntos específicos que se analizan para este trabajo, en general puede afirmarse que la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, de 20 de septiembre de 1916 es muy similar a su antecesora de 1911, lo que es comprensible si se atiende al hecho de que la ley que ahora se comenta, tendría vigencia sólo para la elección del Congreso Constituyente encargado del proyecto de constitución; una vez hecho esto, el congreso mencionado se disolvería.⁸²

Los recursos previstos son similares a los de la Ley Electoral de 1911, con variaciones casi imperceptibles que, en la mayoría, son terminológicas; (incluso, con excepción de la reclamación de nulidad de elección, en la que sólo podían ocurrir los ciudadanos, los sujetos legitimados para interponer los recursos son los mismos: los ciudadanos, los representantes de un partido político o el representante de un candidato independiente) un ejemplo de ello es la reclamación que podían presentar los sujetos legitimados mencionados ante la inexactitud del padrón electoral; a diferencia de la ley anterior, ahora la reclamación se presentaba ante la autoridad municipal (en lugar de la Junta Revisora del Padrón Electoral) y era esta misma autoridad la que resolvía en el acto.

⁸¹ Ibid. p. 214.

⁸² Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, op. cit., p. 151.

Para la recusación de instaladores de casillas, siguen siendo los mismos sujetos legitimados, igual fundamento; la diferencia es que la ley que ahora se estudia no indica ante quién se promueve, ni dispone si lo resuelto admite algún recurso.

Con una prueba sencilla se restituía el derecho al voto a aquellos a quienes se presentaban en la casilla el día de la elección, reclamando que no se les dio boleta o la extraviaron –en aquella época, las boletas se entregaban a los ciudadanos a más tardar la víspera del día de la elección- o a quienes no se les incluyó en el padrón. La prueba consistía en probar, con dos “testigos honorables” de la misma sección, que el afectado era vecino de tal sección.

Otro recurso previsto es la reclamación que se considerara pertinente y que tuviera qué ver con las causas determinadas en el artículo 32 de esta ley⁸³. Esta reclamación (que quizá en realidad se trataba de la “protesta” en la casilla, el día de la elección, prevista en la ley que se analizó en el apartado precedente) se anexaba al expediente electoral que se formaba en cada casilla al término de la elección. Cuando se enviaba el expediente a la Junta Computadora, ésta, al hacer la revisión, conocía de las protestas hechas en las casillas. Tal junta mandaba consignar a la autoridad judicial competente las reclamaciones que se hayan presentado ante las casillas o ante ella; la autoridad judicial dictaba resolución que causaba ejecutoria y se comunicaba directamente al congreso constituyente, que es el que en definitiva calificaba las elecciones.

El recurso por el cual todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección, en la ley anterior se refería sólo a la elección secundaria; ahora se refiere a la elección de Diputado al Congreso Constituyente.

⁸³ García Orozco, op. cit. p. 218.

En general, como se afirmó al inicio de este apartado, las causas de nulidad de elección son en esencia las mismas, con sus respectivas adecuaciones terminológicas.

1.5.2.3 Ley Electoral (1917)

La ley que se analiza en este apartado es la Ley Electoral expedida el 6 de febrero de 1917 por Don Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación.

Esta ley sigue el mismo esquema operativo de la convocatoria expedida en 1916 para la elección del Congreso Constituyente.⁸⁴

En lo que hace a los medios de impugnación, en esta ley no tuvieron variación significativa con respecto a su antecesora, toda vez que continuó el mismo sistema recursal basado en las reclamaciones que al efecto formularan las personas facultadas, en contra de los actos o resoluciones inherentes a las elecciones, bajo los mismo principios que rigieron a la ley electoral de 1916.⁸⁵

La única diferencia esencial entre la ley de 1917 y su antecesora de 1916, por cuanto hace al tema de recursos, es la relativa a los órganos ante los que se debían presentar las reclamaciones de nulidad de las elecciones; tales disposiciones están contenidas en los artículos del 55 al 59.⁸⁶

El derecho de todo ciudadano mexicano a reclamar la nulidad de la elección de Diputados del Congreso y de Presidente de la República, se hacía ante la Cámara de Diputados; y para reclamar la nulidad de la elección de Senador al

⁸⁴ García Orozco, op. cit. p. 11.

⁸⁵ Elizondo Gasperín, op. cit. p. 36.

⁸⁶ García Orozco, op. cit. p. 223.

Congreso, se presentaba ante la Cámara de Senadores, sobre la base de las causas de nulidad determinadas en artículo 57.

1.5.2.4 Ley para la Elección de Poderes Federales (1918)

Ahora toca analizar la Ley para la Elección de Poderes Federales de 2 de julio de 1918.

En primer lugar se analiza lo inherente a los derechos de votar y ser votado. Por primera vez se señala en una ley electoral quiénes tienen la calidad de elector, misma que por cierto, no le es concedida a la mujer. También se observa que por primera vez se hace una especie de distinción entre capacidad de goce y capacidad de ejercicio en materia electoral⁸⁷, ya que los artículos 39 y 40 respectivamente distinguen entre quienes están privados del derecho al voto y quienes son incapaces para ejercerlo. Se consideran como elementos indispensables para ejercer el derecho de voto el documento con que se acredita la calidad de elector, es decir, la credencial para votar, así como estar inscrito en las listas electorales.

El derecho a ser votado se ve reflejado en diferentes disposiciones que señalan, entre otras cosas, requisitos que deben cumplir quienes aspiren a los diferentes cargos de elección popular, la reglamentación sobre los plazos para registrar candidatos a diputados, senadores o presidente; la disposición contenida en el artículo 107, relativa a la participación de los candidatos independientes⁸⁸, etcétera.

Por cuanto hace los recursos o medios de impugnación, es posible advertir los que a continuación se mencionan.

⁸⁷ Elizondo Gasperín, op. cit. p. 40.

⁸⁸ García Orozco, op. cit. p. 234.

El derecho de recusación tanto en lo referente a los miembros de los diferentes consejos (de Listas, de Distrito o Municipales) como a los instaladores de casilla está previsto en esta ley; ambos se interponían por considerar que los personas en quienes recaía la designación, no contaban con los requisitos para desempeñarse como tales. En ambos casos, no indica el procedimiento para hacerlo efectivo. Los sujetos facultados son los mismos señalados en la ley anterior.

Para hacer la reclamación ante el Consejo Municipal o Distrital, respecto a las listas electorales, para rectificación de datos, o indebida inclusión o exclusión de ciudadanos, éstos mismos estaban legitimados para hacerlo. En cuanto al procedimiento, el artículo que contiene la disposición, sólo indica que podrá hacerse de manera verbal o escrita. El Consejo de Distrito era quien resolvía; si la resolución era adversa, el mismo consejo enviaba de oficio el expediente al “juez letrado”. Contra la resolución de este juez, existía el recurso de apelación como instancia terminal.

Otro recurso con que contaban los electores que indebidamente no hubieran recibido su credencial para votar, era la queja. Si el motivo de la reclamación quedaba comprobado, se extendía la credencial mencionada. Si no era así, esta ley no indica si el afectado podía hacer algo al respecto.

La petición de nulidad de voto podían presentarla los ciudadanos del distrito electoral o los representantes de los candidatos por escrito y con pruebas en su apoyo, ante la junta computadora misma que, al revisar los expedientes electorales, consignaba las reclamaciones a la autoridad judicial para que ésta practicara la averiguación necesaria. Contra la resolución que pronunciaba la autoridad judicial, procedía el Recurso de Apelación.

1.5.2.5 Ley Electoral Federal (1946)

La Ley Electoral Federal, reglamentaria de los artículos 36, fracción I, parte final, 60, 73, fracción I y 97 en su parte conducente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por su nombre técnico⁸⁹, pero mejor conocida como Ley Electoral Federal, fue promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho el 7 de enero de 1946.

En esta ley, por primera vez se indican las etapas del proceso electoral, las cuales eran: preparación, desarrollo y vigilancia, esta última, conferida a una Comisión Federal de Vigilancia y órganos dependientes de la misma, a nivel local y municipal (comisiones locales electorales y comités electorales distritales, respectivamente).

El órgano encargado de la elaboración y actualización del padrón, así como de proporcionar la credencial para votar, era el Consejo del Padrón Electoral.

Ante el Comité Electoral Distrital los electores o partidos políticos podían impugnar el nombramiento de presidentes de casilla, cuando no reunían los requisitos; el comité sólo podía revocar los nombramientos. Si la impugnación no prosperaba, la ley no dispone nada más al respecto.

Otra impugnación que se presentaba ante este órgano provenía de los electores que no hubieran recibido su credencial para votar; si el consejo consideraba fundada la petición, se enviaba la credencial; de no ser así, el solicitante podía acudir ante la Comisión Local Electoral o ante el Consejo del Padrón Electoral. Tampoco en esta ocasión indica la ley el procedimiento a seguir.

Las gestiones para modificar la lista electoral podían hacerla los electores o los representantes de los partidos políticos, ya fuera ante el comité electoral

⁸⁹ Elizondo Gasperín, op. cit. p. 61.

distrital o formular la protesta ante la mesa de casilla, en el momento de la elección.

Las protestas ante la mesa de casilla (como la que se menciona en el párrafo precedente) se comunicaban a la Junta Computadora para que, si lo juzgaba necesario, ordenara se hiciera la averiguación correspondiente.

Los ciudadanos tenían el derecho a reclamar la nulidad en las elecciones de diputados, senadores y presidente (sólo respecto a éste último, también podían hacerlo los partidos políticos) siempre que tal petición se hiciera antes de que la elección contra la cual iba dirigida la reclamación, hubiera sido calificada por la cámara correspondiente.

En general, a pesar de que esta ley goza de mejor técnica legislativa y es más clara que las anteriores, no tiene previsto, ni en los artículos que contienen los recursos, ni en un capítulo aparte, los procedimientos para presentar tales recursos; en la reforma que de este cuerpo legal se hizo en 1949, ya aparece el procedimiento a seguir en algunos recursos.

1.5.2.6 Ley Electoral Federal (1951)

El 4 de diciembre de 1851 se aprobó la Ley Electoral Federal. En ésta se prevén diferentes medios tendentes a proteger diversos derechos político electorales.

Los partidos políticos presentaban ante la Comisión Federal Electoral su inconformidad, relativa a la designación de los integrantes de las Comisiones Locales y Comités Distritales electorales.

La inconformidad también procedía en caso de denegación del registro de una candidatura. El procedimiento era el siguiente: la presentaba el partido político que solicitó la candidatura, ante el órgano que denegó el registro. Este consejo remitía al órgano jerárquico superior, junto con un informe que contenía los motivos por los que se negó el registro. El órgano superior era el que resolvía; si se presentaba ante la Comisión Federal, ésta debía dictar una nueva resolución, con citación de un representante del partido afectado.

Durante la preparación y desarrollo de la elección y computación de votos, los representantes de los partidos o candidatos, podían hacer las protestas necesarias, por considerar que hubo infracción de alguna disposición de la ley. Las protestas se hacían por escrito y sólo debían constar el hecho y el artículo que se consideraba violado.

Los nombramientos de funcionarios de casillas (por no contar con los requisitos) y el señalamiento del lugar para instalar la casilla para votar, podían ser objetadas, por escrito, por los partidos políticos o candidatos independientes y sus respectivos representantes

Los ciudadanos que no obtuvieron su credencial para votar ante la reclamación presentada en el Comité Distrital, podían presentar su queja, por escrito, ante la Comisión Federal Electoral.

Para solicitar la inclusión o exclusión de personas en el registro de electores, los ciudadanos y partidos políticos acudían con las pruebas necesarias, ante la Dirección del Registro Nacional de Electores.

Los ciudadanos, partidos políticos o representantes de éstos últimos podían reclamar la nulidad de elección de diputados, senadores y presidente. Esta reclamación no estaba sujeta a formalidad alguna (ni indica ante quién se presentaba).

Esta ley, en lugar de contar con medios de impugnación realmente eficaces, que protegieran los derechos políticos electorales, más bien contaba con un sistema de sanciones para aquéllos (autoridades, funcionarios electorales, etcétera) que contravinieran las disposiciones contenidas en la misma; sin embargo, el artículo 115, que a continuación se transcribe, salva un tanto esta situación, pues podría considerarse un “cajón de sastre”

“Artículo 115. En los casos en los que esta ley no establezca recurso especial para reclamar contra los actos de los organismos electorales, los interesados podrán recurrir por escrito ante el organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes. El recurso deberá resolverse dentro de tres días, salvo que hubiere diligencias que practicar. Contra actos de la Comisión Federal Electoral, podrá pedirse la revocación que se decidirá dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso, salvo que hubiere diligencias que practicar.”

1.5.2.7 Ley Federal Electoral (1973)

Ahora se analizará la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973 misma que, en términos generales, conserva la estructura de la de 1951.

Por primera vez en una ley aparecen las características del voto: universal, directo y secreto, mismo que constituye un derecho y una obligación del ciudadano. También por primera vez se concede el derecho de voto a la mujer.

En cuanto a partidos políticos, las disposiciones contenidas son más explícitas al determinar diferentes requisitos que deben cumplir tales partidos, tendentes a la protección de los derechos político electorales de asociación y afiliación de los ciudadanos; por ejemplo, se exige que en sus estatutos, se establezcan, entre otras cuestiones, los procedimientos de afiliación, los derechos y obligaciones de sus miembros, así como el sistema de elección interna para la selección de sus candidatos, etcétera.

En cuanto a los órganos electorales, éstos continúan con facultades y obligaciones similares a las contenidas en la anterior ley electoral.

En general, el Título Quinto de la ley en análisis trata de los “procedimientos en materia electoral”. En este título se tratan los temas del registro nacional de electores, credencial para votar, división territorial, listas de electores, así como del registro de candidatos y los representantes de éstos.

Los procedimientos son sustancialmente iguales a los previstos en la ley de 1951: el registro de candidaturas, el procedimiento de reclamación e instancias a recurrir en caso de la negativa de registro de candidatos, el derecho a objetar tanto el nombramiento de los funcionarios de casilla como los lugares propuestos para su instalación, etcétera.

Igualmente, el sistema de impugnación previsto para los casos en que no se estableciera un “recurso especial”, así como el capítulo de reclamación de nulidad, continúan en idénticas condiciones.

1.5.2.8 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977)

Esta ley, promulgada el 28 de diciembre de 1977, es más clara el regular derechos de corte político electoral. Para empezar, el artículo 1º establece expresamente que garantiza el ejercicio de los derechos político de los ciudadanos, la organización, funciones y prerrogativas de partidos y asociaciones políticas y finalmente dispone, que regula la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

Aunque contiene un apartado dedicado a los recursos o medios de impugnación, aún se observan diversas cuestiones relacionadas con derechos político electorales que quedan sin la debida protección; por ejemplo, ante la

denegación de registro definitivo de un partido político, hecha por la Comisión Federal Electoral, tal organismo debía fundamentar las causas de su resolución; sólo a eso se limitaba su proceder, pues dispone la ley que tal resolución era definitiva y no admitía recurso alguno.

Los partidos y asociaciones políticas, los candidatos y los ciudadanos podían inconformarse, por escrito, ante el comité distrital correspondiente, respecto al lugar señalado para la ubicación de casillas o por los nombramientos de los miembros de la mesa directiva de tales casillas; sólo en caso de que el citado comité no resolviera, entonces el inconforme podía acudir ante la comisión local electoral correspondiente.

Ante la negativa de registro y, por consiguiente de expedición de credencial para votar, los ciudadanos podían inconformarse ante las instancias superiores a la que haya negado la solicitud, hasta llegar al Comité Distrital; si éste estimaba fundada la reclamación, ordenaba lo necesario para regularizar la situación; en caso contrario, el ciudadano podía interponer el recurso correspondiente. La inconformidad también podían presentarla los ciudadanos ante el Registro Nacional de Electores, cuando consideraban que habían sido indebidamente excluidos del padrón electoral.

La negativa de registro de candidatos, sólo podía ser recurrida por el partido político que la hubiera solicitado. Debía hacerlo por escrito, ante el organismo que haya negado el registro. Lo mismo aplica ante la negativa de registro de representante de partido político ante una casilla, sólo que en este caso, la comisión local podía hacer el registro supletoriamente.

Los artículos 225 a 241⁹⁰ contenían expresamente los recursos previstos en esta ley; tales recursos son:

⁹⁰ García Orozco, op. cit. pp. 314-315.

Recurso de Reclamación, que procedía contra las resoluciones que dictaba el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, respecto a la calificación de sus miembros, Se presentaba ante la misma cámara y era la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que resolvía. Los legitimados en este recurso eran los partidos políticos. Si al resolver, la suprema corte consideraba que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso o en la calificación, lo único que procedía era que la cámara de diputados emitiera una nueva resolución la cual, era definitiva e inatacable.

El Recurso de Inconformidad procedía contra diversos actos del Registro Nacional de Electores y estaban legitimados los ciudadanos, los partidos y asociaciones políticas y sus respectivos representantes.

El Recurso de Revisión procedía cuando el recurso de inconformidad, el de protesta o el de revocación no hayan sido tramitados o resueltos en el término previsto en cada uno de ellos. Se presentaba ante el inmediato superior jerárquico de quien debió resolver.

El recurso de queja procedía en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo y la constancia de mayoría expedida por el Comité Distrital para la elección de Diputados por ambos principios; tenían legitimación los comisionados de los partidos, los candidatos o sus representantes. El recurso se presentaba en el mismo acto o dentro de las 24 horas siguientes al día de la elección; el paquete electoral, junto con el recurso de queja, se remitía a la oficialía mayor de la Cámara de Diputados, pues ahí se calificaban estas elecciones y era esta cámara la que lo resolvía.

Contra los acuerdos de las diferentes comisiones electorales procedía el recurso de revocación. Este recurso podía ser presentado por los comisionados de los partidos políticos debidamente acreditados; por escrito, indicando el acuerdo

que se impugnaba, el precepto legal violado, los conceptos de violación y adjuntando las pruebas necesarias.

El avance en los medios de impugnación resulta evidente; sin embargo, el hecho de que no sea una instancia jurisdiccional la que dé fin a los recursos, deja mucho que desear, ya que, pese a que se prevé la instancia jurisdiccional del máximo órgano del poder judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los efectos de la resolución que emitía al resolver el recurso de reclamación, eran algo así como una opinión al respecto pues, finalmente, la última palabra seguía teniéndola la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

1.5.2.9 Código Federal Electoral (1987)

El 12 de febrero de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal Electoral, que a lo largo de sus 362 artículos regulaba los derechos y obligaciones político electorales de los ciudadanos; la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales y las elecciones ordinarias y extraordinarias de los poderes legislativo y ejecutivo.⁹¹

Por primera vez a los derechos para participar en las elecciones se les denomina “político electorales”. También en este código, en su artículo 6, el derecho de asociación es reconocido expresamente.

Dispone este cuerpo legal que la garantía y vigilancia de los derechos político electorales, el desarrollo del proceso electoral, la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones, corresponde, en sus respectivas esferas, a las autoridades federales, estatales y municipales, así como los diversos órganos electorales.

⁹¹ Ojesto Martínez Porcayo, op. cit. p. 241.

Respecto a los recursos, esta ley sistematiza la presentación de éstos; unos se presentan durante la etapa anterior al proceso electoral (preparatoria) y otros en la etapa post electoral.

Los ciudadanos podían solicitar una aclaración ante la indebida inclusión o exclusión del Registro Nacional de Electores, así como la reposición de la credencial para votar; debían hacerlo por escrito, ante la delegación distrital del registro mencionado. Para el primero de los supuesto, en caso de que no fuera satisfecha la petición del solicitante, éste podía interponer el recurso de revisión.

Los partidos políticos podía hacer sus observaciones y manifestar su inconformidad con las listas nominales; debían hacerlo por escrito, ante el Registro Nacional Electoral, por conducto de la delegación distrital.

Los recursos de revocación, revisión y apelación, se presentaban durante la etapa preparatoria de la elección; el de queja en la etapa posterior a la elección, para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección. Los sujetos legitimados eran: para la etapa preparatoria, los ciudadanos, representantes de partidos y asociaciones políticas y los candidatos; para la etapa de impugnación de cómputos distritales y validez de elección, los partidos políticos. El escrito de protesta se presentaba durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes; la legitimación la tenían los representantes de los partidos políticos y los candidatos. El artículo 315 de la ley en comento, contiene los requisitos con que debían contar los recursos.

El Recurso de Revocación se presentaba ante la Comisión Federal Electoral, respecto a sus propias resoluciones. Contra la resolución que emitiera, procedía el recurso de apelación, ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral; el de revisión contra los actos o acuerdos de las comisiones locales electorales y de los comités distritales. También contra las resoluciones sobre aclaraciones del

Registro Nacional de Electores; se presentaba ante el órgano que dictó la resolución reclamada.

El Recurso de Apelación procedía contra las resoluciones recaídas al recurso de revisión; también contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral, dictadas sobre la revocación. La presentación era ante el organismo que emitió la resolución recurrida.

La existencia de presuntas violaciones durante la jornada electoral se establecía por medio del escrito de protesta de los resultados que contenían el acta final de escrutinio y cómputo de casillas. Tal escrito se presentaba ante la mesa directiva de casilla, o dentro de los 3 días siguientes, ante el Comité Distrital.

Contra la declaración de nulidad de elección de un distrito o de la votación de varias casillas procedía el Recurso de Queja. Este recurso lo recibía el Comité Distrital electoral y a su vez, lo remitía al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Como puede observarse, el sistema de medios de impugnación es uno de los más completos; incluso, este código dispone la creación de un tribunal que resuelve en segunda instancia; el problema que presenta es que justamente el tribunal previsto sólo tiene carácter administrativo, es decir, ante la violación de derechos político electorales, no existía aún un órgano jurisdiccional ante el cual acudir.

1.5.2.10 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990)

Indudablemente es un código avanzado que sistematiza todo lo relativo a los procesos electorales. Señala detalladamente los derechos político electorales de votar libremente, constituir partidos políticos, participar como observadores, etcétera, pero no señala recurso alguno en caso de violación de esos derechos.

La aplicación de las normas que estatuye competen al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Federal Electoral y a los colegios electorales, cada uno en su respectivo ámbito de competencia.

Reglamenta todo lo inherente a la organización y funcionamiento de Instituto Federal Electoral, máxima autoridad administrativa en materia electoral, de reciente creación, por medio de decreto de reformas a la constitución. De igual forma, en esta ley se observa la aparición del Tribunal Federal Electoral, como órgano jurisdiccional en la materia. Tal tribunal estaba facultado para substanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad que más adelante se analizarán.

Las causales de nulidad de casilla o de elección son previstas en este código. Generalmente, en contra de las resoluciones que dictara este órgano, no procedía recurso alguno; sin embargo, en el caso de que declarara la nulidad de una elección, estas resoluciones admitían ser revisadas por los colegios electorales respectivos.

Al disponer el sistema de medios de impugnación, indicaba que la finalidad de éste era garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujetaran al principio de legalidad. El sistema de medios de impugnación a que se hace referencia, estaba conformado por recursos tanto de carácter administrativo (los de aclaración y revisión) como de carácter jurisdiccional (los de apelación e inconformidad).

Los partidos políticos, a través de sus representantes, estaban legitimados para interponer los siguientes recursos: el de Revisión, que servía para impugnar los actos y resoluciones de los órganos electorales. Si se impugnaba durante los procesos electorales federales ordinarios, resolvía el superior jerárquico del que dictó la resolución; en caso contrario, resolvía la Junta Ejecutiva Distrital.

También los partidos políticos podía interponer el recurso de Apelación, para impugnar las resoluciones recaídas al recurso de revisión o contra los actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral. El Tribunal Federal Electoral resolvía estos recursos. Si se interponían durante el proceso electoral federal ordinario eran competentes, tanto la Sala Central como la Sala Regional correspondiente; en caso contrario, sólo la Sala Central podía resolverlos.

Otro recurso de que disponían los partidos políticos era el de Inconformidad. Éste servía para impugnar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación emitida en una o varias casillas, o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal. Para que este recurso pudiera acogerse, era indispensable haber presentado el escrito de protesta que se hiciera en la jornada electoral y en el cual se señalaban las presuntas violaciones.

En cuanto a los ciudadanos, éstos contaban con recursos sobre todo, inherentes a la rectificación del padrón y listas electorales. Así pues, la rectificación del listado nominal podían solicitarla los ciudadanos, cuando no aparecían en la lista correspondiente a su sección o hubieren sido indebidamente incluidos o excluidos de tal lista. La resolución o la falta de ella era recurrible ante el consejo o la junta distrital respectiva, por medio del recurso de revisión o aclaración.

El recurso de Aclaración correspondía a los ciudadanos, para impugnar actos y resoluciones de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral tendentes a la rectificación de las listas nominales. Era necesario haber agotado el procedimiento anotado en el párrafo anterior para que procediera éste. La Junta Ejecutiva Distrital correspondiente era la que lo resolvía.

Este código contó con un avanzado sistema de medios de impugnación; sin embargo, éste era sólo para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales; aunque los reconoce, no protege estrictamente los derechos político electorales.

1.5.2.11 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1993)

Lo más sobresaliente de la reforma efectuada al Código Federal de Procedimientos Electorales en 1993, se resume a continuación:

La reforma contiene una serie de normas que abarcan todas las etapas del proceso, fortalecen el órgano electoral de carácter jurisdiccional, es decir al Tribunal Federal Electoral, se simplifican los medios de impugnación y aumenta el tipo de pruebas que los partidos políticos pueden utilizar para fundamentar sus inconformidades y quejas. En materia de calificación electoral, se elimina la autocalificación; a partir de 1994, la elección de diputados de representación electoral era hecha por el Consejo General; las elecciones de senadores por los Consejos Locales y las de Diputados de mayoría relativa, por los consejos distritales. La calificación que llevaban a cabo los órganos del Instituto Federal Electoral, admitía ser impugnada, ante el tribunal electoral, por los partidos políticos. Al efecto, también se creó la sala de segunda instancia del tribunal electoral, que era la que en definitiva resolvía en materia de calificación electoral, en última instancia.⁹²

Durante esta etapa, los derechos del ciudadano que continuaban protegiéndose eran los inherentes al voto activo, traducidos en su inclusión, tanto en el padrón electoral como en las listas nominales y la obtención de su credencial para votar con fotografía. En caso de que el ciudadano no tuviera al alcance estos elementos indispensables para poder ejercer su derecho al voto, contaba con el

⁹² Ojesto Martínez Porcayo, op. cit. pp. 318 y 319.

recurso de apelación. Los partidos políticos continuaron disponiendo de los diferentes recursos comentados en el apartado anterior.

1.5.2.12 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Reformas 1996, 1998)

Es hasta la reforma de 1996 cuando finalmente, con la creación del sistema de medios de impugnación en materia electoral, se cumple a cabalidad con uno de los objetos del código de la materia, es decir, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y de legalidad, ya que antes de esta reforma, tales actos y resoluciones sólo estaban sujetos al segundo de los principios mencionados.

En general, las reformas contienen diversas cuestiones relacionadas con las etapas del proceso electoral; los partidos políticos, los órganos tanto administrativos como jurisdiccionales; sobre todo, destaca la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Respecto al órgano jurisdiccional últimamente citado, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reglamenta su organización y funcionamiento y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los recursos de los que conocerá, los cuales son: El Recurso de Revisión, establecido para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; los Recursos de Apelación, de Reconsideración y el Juicio de Inconformidad, medios con que se garantiza la constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades electorales federales; el Juicio para la protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, medio idóneo a través del cual es posible restituir al ciudadano en el goce de sus derechos político electorales, en caso de conculcación por parte de una autoridad; el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, medio de defensa constitucional orientado a garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de autoridades locales

durante los procesos electorales en las distintas entidades federativas y, finalmente, el Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus Servidores. Se hace mención a que por el momento no se profundiza más en cuanto a las características de los medios de control enumerados, en virtud de que en el siguiente capítulo se abundará en el estudio de dos de ellos, considerados puntos torales en el desarrollo de este trabajo.

La última de las leyes citadas, que regula los artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene, entre otras cuestiones, la reglamentación explícita de los diversos medios de impugnación con que cuentan los actores electorales, entre los que están los ciudadanos, parte fundamental del tema que se analiza. Así pues, el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano es el medio de impugnación contenido en la ley aludida, por el cual, los ciudadanos que consideren lesionado alguno de tales derechos, puede recurrir al tribunal electoral, a solicitar la restitución de sus derechos.

Sin embargo, como cualquier sistema, éste también es perfectible. Las sociedades son dinámicas. El derecho, como resultado del comportamiento de las sociedades, también lo es. Por ello, no podríamos hablar de que el sistema electoral, a raíz de las reformas en comento, sea perfecto. Si bien es cierto, el hecho de incluir por primera vez y de manera expresa en la reforma de 1996, además de otras cuestiones, un medio para la protección de derechos individuales en materia político electoral, el denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales de ciudadano, el cual es un auténtico medio de control constitucional de actos y resoluciones electorales, es un gran avance en la evolución de la materia electoral, también es cierto que con ello no queda del todo colmada la ley electoral, pues aún existen algunos casos de violación de derechos de este tipo, que no tienen una regulación expresa para su protección, como más adelante se analizará.

1.6 Derechos Político Electorales o protección de éstos, que en la actualidad se contemplan en México

Como se analizó en párrafos anteriores, la gama de los derechos políticos es muy amplia; dentro de estos derechos, tiene cabida la especie de los derechos electorales; es decir, los derechos electorales son una especie de los derechos políticos; de ahí que se les designe como derechos político-electorales.

Ahora bien, los derechos político electorales son muchos; sin embargo, en el sistema jurídico electoral mexicano, la protección de éstos se constriñe solamente a los derechos político electorales de votar, ser votado, asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y afiliación libre e individual a los partidos políticos, pero ello no quiere decir que éstos sean los únicos derechos político electorales existentes⁹³. Por tal motivo, los apartados siguientes de este subcapítulo se referirán sólo a los derechos o la protección de éstos, que como tales y expresamente se consideran tanto en la constitución federal, como en las leyes adjetivas.

1.6.1 Artículos constitucionales que los contienen

Artículo 35. “Son prerrogativas del ciudadano:

- I. **Votar** en las elecciones populares.
 - II. Poder **ser votado** para todos los cargos de elección popular...”
 - III. **Asociarse** individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
-”

Artículo 41, fracción I, párrafo segundo:

“... ”

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público...
...tienen como fin promover la participación del pueblo...sólo los ciudadanos podrán **afiliarse libre e individualmente** a los partidos políticos...”

⁹³ Un ejemplo es el derecho de los ciudadanos mexicanos de participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, contenido en el artículo 5, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 41, fracción IV.

“Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad... se establecerá un sistema de medios de impugnación... garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de **votar, ser votado y asociación...**”

Artículo 99, Fracciones IV y V.

“Al tribunal electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...

IV. ... los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación...”

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...”

1.6.2 Leyes secundarias que los regulan.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales....

Artículo 4. 1

“**Votar** en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular...

...”

Artículo 5.1

“Es derechos de los ciudadanos mexicanos constituir partidos nacionales... y **afiliarse a ellos individual y libremente.**

...”

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

Artículo 3, párrafo 2, inciso c)

“...

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

...

c) El **juicio para la protección de los derechos político-electorales** del ciudadano.

...”

Se considera que los artículos 79 a 81 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral son fundamentales tanto al indicar concretamente cuáles derechos se consideran político-electorales, como para apuntar los supuestos en que procede el medio de impugnación y demás cuestiones inherentes; de ahí que se transcriban en su integridad los artículos mencionados.

ARTÍCULO 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de **votar y ser votado** en las elecciones populares, de **asociarse individual y libremente** para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de **afiliarse libre e individualmente** a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

ARTÍCULO 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

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

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de **ser votado** cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose **asociado** con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

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

ARTÍCULO 81

1. En los casos previstos por los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo anterior, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos, las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva.

2. RÉGIMEN DE CONTROL CONSTITUCIONAL MEXICANO

2.1 Control Constitucional.

El nombre que se le ha dado al sistema protector de la constitución es muy variado. Múltiples son las terminologías con que se le ha identificado. Así, en derecho comparado se le ha denominado *control de constitucionalidad* o *de revisión de constitucionalidad*; los procesalistas se inclinan a designarlos *jurisdicción constitucional*, *justicia constitucional*, *proceso constitucional*, *defensa de la constitución*. De acuerdo con el sistema norteamericano, se le ha denominado *revisión judicial de constitucionalidad*. En concordancia con los sistemas austriacos y checoslovaco, se les ha denominado *jurisdicción constitucional*.

94

El Dr. Miguel Covián⁹⁵ comenta que los términos “defensa, protección o garantía de la constitución” por un lado y “control de constitucionalidad” por otro, se emplean indistintamente, a pesar de que entre ellos existen diferencias sustanciales, tanto teóricas como prácticas; para evitar denominaciones imprecisas, lleva a cabo una distinción consistente en diferenciar entre lo que es la defensa de la constitución y el control constitucional.

El término “defensa de la constitución” implica un conjunto de procesos normativos de muy diversa estructura orgánica y ámbito competencial, cuyos supuestos de aplicación y efectos jurídicos difieren o varían en cuanto a su contenido y alcances. Este conjunto de procesos tiene como fin conservar el estado de constitucionalidad, es decir, la observancia de las normas

⁹⁴ Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F. *Derecho Constitucional Comparado*, Tomo I, primera reimpresión, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2001, pp. 111-112.

⁹⁵ Covián Andrade, Miguel. *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, primera edición, primera reimpresión, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2004, pp. 238 y 239.

constitucionales antes de que éstas sean quebrantadas. Como se advierte, el empleo de este término se refiere a un acto de prevención del acto violatorio de la norma constitucional.

Ahora bien, se recurre al término “control constitucional” una vez que la norma constitucional se ha quebrantado. Este término se refiere concretamente al hecho de destruir las consecuencias del acto violatorio.

De lo anterior se concluye que la defensa es el género y el control es la especie; es decir, el control constitucional es un medio de defensa de la constitución.

Para este trabajo, sobre la base de la distinción que lleva a cabo el Dr. Covián, cuando se alude al sistema protector de la constitución, se denominará control constitucional.

El control constitucional es un conjunto de procedimientos de carácter procesal, a través del cual, determinados órganos del estado tienen la encomienda de imponer, de manera forzosa si es necesario, los mandamientos jurídicos supremos a aquellos organismos de carácter público que desbordan los límites que para su actividad se establecen en la carta fundamental⁹⁶.

El argentino Germán Bidart conceptúa el control constitucional de la siguiente manera: “...conjunto de mecanismos o procedimientos mediante los cuales se comparan normas o actos de gobierno estatales o de particulares⁹⁷ con la constitución suprema para constatar si están o no de acuerdo con ella, y para

⁹⁶ Fix Zamudio, Héctor. *Veinticinco años de evolución en la Justicia Constitucional 1940-1965*, (en línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968. Serie: F. PUBLICACIONES DEL XXV ANIVERSARIO, Núm. 3-A, Formato html, disponible en Internet, página: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=675>.

⁹⁷ Cabe aclarar que en Argentina, país de donde es originario el autor en cita, los actos de particulares también están sometidos al control constitucional.

*conseguir una decisión sobre el punto que surta determinados efectos a través de los cuales se mantenga o resguarde la supremacía de la misma constitución*⁹⁸

Para comprender la importancia que tienen las normas constitucionales, se considera necesario analizar algunos de los principios en que se sustenta la constitución. Estos principios garantizan el orden constitucional y la vigencia del estado de derecho; son las prescripciones esenciales que de manera expresa o tácita están contenidas en una ley fundamental y constituyen los presupuestos jurídicos para la existencia de un sistema de control constitucional.⁹⁹

2.2 Principios constitucionales.

El Dr. Ignacio Burgoa¹⁰⁰ denomina a estos principios “cualidades” de la constitución y considera que son los siguientes; fundamentalidad, supremacía, principio de rigidez, reformabilidad, inviolabilidad, interpretación.

Supremacía, fundamentalidad e inviolabilidad es la clasificación considerada por Enrique Sánchez Bringas.¹⁰¹

Por su parte, Elisur Arteaga¹⁰², entre otros principios que menciona, coincide con los de supremacía, rigidez, fundamentalidad y reformabilidad.

Para el Dr. Miguel Covián Andrade¹⁰³, los principios fundamentales son: supremacía de la constitución, rigidez constitucional y los límites al ejercicio del

⁹⁸ Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F, op. cit. p. 112.

⁹⁹ Sagüés, Néstor Pedro. *Derecho procesal Constitucional. Recurso extraordinario*. 4ª. Edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2002, p. 27.

¹⁰⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, decimocuarta edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 2001, pp. 328-399.

¹⁰¹ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2001, p. 189.

¹⁰² Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, segunda edición, México, Editorial Oxford University Press, 1999, pp. 3-11.

¹⁰³ Covián Andrade, op. cit., p. 21.

poder político, mediante la distribución de competencias y los derechos del hombre.

Bidart Campos menciona los siguientes principios: supremacía, rigidez, fundamentalidad, constitución escrita y codificada.¹⁰⁴

Jorge Reinaldo Vanossi¹⁰⁵ considera los siguientes tres elementos esenciales: que haya una constitución rígida, que exista un órgano independiente de control de constitucionalidad de las normas y que los particulares cuenten con derecho subjetivos para instar el proceso de control.

El autor que cita al anterior doctrinario, Néstor Pedro Sagüés,¹⁰⁶ estima que los presupuestos son cinco: Constitución total o parcialmente rígida, órgano de control independiente del órgano controlado, facultades decisorias del órgano de control, posibilidad de los particulares interesados en impugnar por sí mismos a la norma o acto inconstitucional y, sometimiento de todo el aparato normativo estatal al control de constitucionalidad.

A continuación se comentan los principios en los que coinciden los autores citados, y que se consideran más relevantes en el tema del control constitucional.

El principio de **supremacía constitucional** implica que la constitución sea el ordenamiento máximo de todo el derecho positivo de un Estado. Ninguna ley secundaria debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales; si ello sucediere, la ley que provoque tales situaciones, carece de validez formal y por tanto, es susceptible de declararse nula, inválida, inoperante o ineficaz, por la vía jurisdiccional o política establecida en el orden constitucional.¹⁰⁷ El principio en comento supone por una parte, que en un orden normativo no

¹⁰⁴ Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F, op. cit. p. 93.

¹⁰⁵ Citado por Sagüés, Néstor Pedro. op. cit., p. 27.

¹⁰⁶ Ibid., p. 28.

¹⁰⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional...*, op. cit., p. 359.

puede existir una norma superior a la constitución que lo inició y, por otra parte, que ninguna otra norma de las que integran el orden jurídico del Estado puede alcanzar el rango o posición jerárquica de la constitución.¹⁰⁸

Para que una norma pueda ser constitutiva, debe estar por encima de toda institución jurídica; es necesario que todo le sea inferior¹⁰⁹. Ningún acto de la naturaleza que fuere, emanado del poder público, puede validarse si no es a través de su conformidad con las disposiciones constitucionales; ningún acto que emana del poder público puede subsistir, en tanto sea contrario a la constitución.

Cuando el orden de prelación se fractura (supremacía constitucional), la norma o el acto infractorio de la constitución exhibe un vicio o defecto de inconstitucionalidad. En este caso, la norma constituyente, por ser suprema, prevalece sobre aquélla.¹¹⁰

Para el efectivo cumplimiento de este principio, en los ordenamientos jurídicos deben existir instrumentos procedimentales que hagan posible la declaración de inconstitucionalidad de los actos estatales y en especial de las leyes, como garantía jurídica de la supremacía de la norma constitucional.

El principio de **rigidez constitucional** se refiere al procedimiento necesario para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la constitución. Este procedimiento debe ser especial, distinto del que se lleva a cabo respecto a las leyes secundarias.

El objeto de este principio es evitar la posibilidad de que la ley fundamental sea alterada en forma análoga a las leyes secundaria, poniendo de esta manera a la constitución general a salvo de las actividades legislativas del poder ordinario respectivo. Con ello, se garantiza la efectividad de la supremacía misma, pues de

¹⁰⁸ Sánchez Bringas, op. cit., p. 191.

¹⁰⁹ Arteaga Nava, op. cit. p. 3.

¹¹⁰ Sánchez Bringas, op. cit. p. 189.

nada serviría que una ley fundamental fuera suprema, si fácilmente y siguiendo un procedimiento común establecido para la alteración de una ley secundaria, pudiera modificarse.¹¹¹

La **inviolabilidad** es una cualidad de la constitución que le permite a ésta seguir siendo la norma constituyente, a pesar de que su eficacia se interrumpa por algún hecho que provoque su quebrantamiento.¹¹²

Al respecto, el Dr. Burgoa¹¹³ comenta, que no significa que la constitución no pueda nunca contravenirse; lo que en realidad significa, es que existe una imposibilidad jurídica de que la constitución sea desconocida, cambiada o sustituida por fuerzas que no emanen del poder constituyente. Para prevenirlo, el Estado debe establecer medios jurídicos que impidan o, en su caso, remedien esta situación.

Cuando un órgano del Estado produce y aplica las normas, éstas deben estar siempre fundadas en la norma constituyente o en las constituidas que deriven de aquélla; ello implica el principio de **fundamentalidad** de la constitución.

Por medio de este principio, toda autoridad está obligada a disponer de una norma jurídica para poder accionar, de lo contrario, el acto realizado carecerá de validez normativa¹¹⁴; entraña que una constitución sea el ordenamiento básico de toda la estructura jurídica estatal, es decir, la fuente de validez formal de todas las normas secundarias.¹¹⁵

Con lo anterior se concluye, que un acto que sea contrario a alguno de los principios comentados es contrario a la constitución y, por tanto, debe someterse al control constitucional.

¹¹¹ Burgoa O., op. cit., pp. 367-368.

¹¹² Sánchez Bringas, op. cit. p. 190.

¹¹³ Burgoa O., op. cit., p. 386.

¹¹⁴ Sánchez Bringas, op. cit., pp. 189-204.

¹¹⁵ Burgoa O., op. cit., p. 358.

2.3 Sistemas de control constitucional.

En palabras del Dr. Ignacio Burgoa, los sistemas de control constitucional son “...*aquellos regímenes que tiene por finalidad específica invalidar actos de autoridad y leyes que sean contrarios a la Ley Fundamental*”.¹¹⁶

Para el Dr. Fix Zamudio, el sistema de control constitucional “...*está integrado por todas aquellas instituciones jurídicas, sustantivas y procesales, que se han establecido en las propias cartas fundamentales, tanto para conservar la normativa constitucional, como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, alcanzar el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales...*”¹¹⁷

Como puede advertirse, los sistemas de control constitucional tienden a la protección de los preceptos constitucionales; su fin es preservar el cumplimiento de la constitución, mediante la invalidación de todos los actos de autoridad y leyes contrarios a ella, así como la destrucción de sus efectos jurídicos.

Los sistemas de control constitucional se clasifican desde diferentes criterios; por ejemplo, desde el punto de vista de la autoridad que ejerce el control (legalidad o constitucionalidad); en función de los alcances de las decisiones del órgano que ejerce el control (efectos *erga omnes* o efectos particulares o limitados al caso concreto); dependiendo de su procedibilidad (*ex-officio* o a petición de parte, etcétera). Sin embargo, para los efectos del estudio que aquí se aborda, se analizará la clasificación que atiende a la naturaleza del órgano encargado de la defensa de la constitución. En este sentido los sistemas se agrupan en dos, el que se ejerce por un órgano político y el que lleva a cabo un órgano jurisdiccional.

¹¹⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, op. cit. p. 168.

¹¹⁷ Fix Zamudio, Héctor. *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993, p. 258.

2.3.1 Control constitucional por órgano político

El control constitucional es llevado a cabo por un órgano que no ostenta la categoría de tribunal ¹¹⁸, sino que se asigna a un organismo político, generalmente distinto a los poderes constituidos, aunque también puede ser uno ya existente, o bien, uno creado especialmente para que sirva de protector de la constitucionalidad¹¹⁹. Es el órgano político quien se encarga de dictaminar si en el caso existe o no contravención a la constitución. A diferencia de un juez que juzga conforme a las leyes, el órgano político juzga a las leyes mismas.¹²⁰

En México, durante la vigencia de la constitución de 1836, en la Segunda de las siete leyes que la componían, se instauró un órgano de este tipo, denominado Supremo Poder Conservador. Este órgano tenía, entre otras facultades, la de declarar la nulidad de una ley o decreto, que fuera contrario a la constitución. Aunque esa facultad estaba prevista en la ley fundamental de referencia, nunca se suscitó un caso en el que tal poder actuara.

No se abunda más en esta modalidad, ya que en el sistema mexicano, el control constitucional se ejerce por órgano jurisdiccional.

2.3.2 Control constitucional por órgano jurisdiccional

El control constitucional se encomienda al Poder Judicial y a los tribunales que lo integran, los cuales, además de su misión ordinaria de resolver los litigios puestos a su consideración, deberán declarar si los actos de los poderes constituidos están de acuerdo a la ley suprema¹²¹.

¹¹⁸ Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F, op. cit., p. 126.

¹¹⁹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima tercera edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2000, p. 492.

¹²⁰ Covián Andrade, op. cit., p. 36.

¹²¹ Tena Ramírez, op. cit., p. 493.

Se denomina jurisdiccional, puesto que se trata de una función propia de los jueces: el examen de constitucionalidad incumbe a los tribunales en su función de administrar justicia.¹²²

Dentro del control constitucional ejercido por órgano jurisdiccional, tienen cabida los sistemas difuso y concentrado, a que se refieren los siguientes apartados.

2.3.2.1 Sistema Jurisdiccional Difuso

Se emplea el término “difuso” porque el control está disperso en cada uno de los jueces ordinarios¹²³. A este sistema también se le conoce como Americano, pues es el que se aplica en países de tradición jurídica anglosajona, como el caso de Estados Unidos.

La premisa fundamental en este sistema es que todo juez debe interpretar la ley y no aceptarla en caso de ser anticonstitucional, es decir, una ley contraria a la constitución, es nula.

En el sistema difuso, todos los jueces, sin importar su nivel ni competencia específica, revisan la constitucionalidad de las leyes que deben aplicar y en las que se basan los actos de la autoridad.

Para Javier Pérez Royo¹²⁴, el origen del control de constitucionalidad en los Estados Unidos es un origen que califica de “natural”, dadas las circunstancias en que se desarrolló, pues como varios autores indican, la facultad de revisión judicial nació a raíz de los argumentos dados en 1803, en una sentencia dictada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el famoso caso *Marbury vs. Madison*.

¹²² Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F, op. cit., p. 117.

¹²³ Idem.

¹²⁴ Pérez Royo, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 153.

Este caso ha servido de base al sistema que se comenta y versa sobre lo siguiente:

En 1801, el partido en el poder era el federalista, representado por John Adams. Antes de que el presidente Adams concluyera su mandato, designó a John Marshall miembro de la Corte Suprema y a otros 42 jueces federales, a estos últimos por un período de 5 años. La ratificación senatorial tuvo verificativo el 3 de marzo, un día antes del cambio de poderes. Los acuerdos respectivos fueron firmados, pero respecto de algunos de los jueces quedó pendiente su entrega (cabe mencionar que estos trámites debía hacerlos el propio Marshall, en virtud de que antes de ser designado miembro de la Corte, fungía como Secretario de Estado).

El 4 de marzo de 1801 Thomas Jefferson, del Partido Demócrata Republicano, asume el poder y designa a James Madison como nuevo secretario de Estado.

Ante la negativa del nuevo secretario de Estado, James Madison, de dar posesión de los cargos de jueces de paz, que el entonces presidente Adams les había otorgado, los cuatro jueces, encabezados por William Marbury, presentaron su demanda judicial ante la Suprema Corte. Sustancialmente, la petición de los demandantes era que la corte emitiera una especie de orden al nuevo secretario de estado, para que éste les entregara los nombramientos a que, aducían, tenían derecho.

Después de una serie de argumentos de diversa índole, el caso es resuelto por la Suprema Corte, la que termina declarando que el derecho de Marbury al cargo que reclamaba no podía hacerse efectivo, porque una disposición de una ley hecha casi 14 años antes por el Congreso, en el cual se le otorgaba poder a la Suprema Corte para emitir órdenes (*writs of mandamus*) a los funcionarios federales, era nula, por ser contraria a la Constitución.

Lo relevante de este caso radica, en que en esa sentencia, la corte declara que una disposición de una determinada ley era nula porque, en su opinión, era opuesta al texto de la constitución y, lo que es más importante, que ese poder de interpretar la ley y por consecuencia de declarar su invalidez, cuando ésta es contraria a la constitución, “es la verdadera esencial del deber judicial”.¹²⁵ Con ello, indiscutiblemente se asienta el principio de supremacía constitucional; la constitución debe imponerse en caso de que haya contradicción entre su contenido y cualquier otra norma jurídica.

Así, Estados Unidos ha sido el país desde el cual difundió su ejemplaridad el sistema de control jurisdiccional a cargo de los tribunales (sistema difuso), que cobra relevancia cuando se radica en última instancia en la Corte Suprema Federal, cuyo rol de verdadero detentador de poder político parece indiscutible¹²⁶.

2.3.2.1.1 Características

El doctor Javier Pérez Royo¹²⁷ considera que las características del sistema difuso de control constitucional son las que a continuación se anotan:

1. Es un control judicial, ejercido por uno de los tres poderes clásicos del Estado.
2. Por ser judicial es difuso. El poder judicial no existe como un poder, sino que existe en la forma de miles de jueces y magistrados repartidos por todo el territorio del Estado, cada uno individualmente, titular del poder judicial.
3. Sólo tiene lugar por la vía incidental. Por ser judicial, es por lo que el control se ejerce por esta vía. El juicio sobre la constitucionalidad es un incidente

¹²⁵ Valdés Sánchez, Clemente. “Marbury Vs. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en Estados Unidos”, en: *Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional*, Cienfuegos Salgado, David, Compilador, primera edición, México, Editorial Laguna-El Colegio de Guerrero, A.C., 2005, pp. 115-116.

¹²⁶ Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F, op. cit., p. 115.

¹²⁷ Pérez Royo, Javier, op. cit., pp. 153-154.

que surge en lo que es la actividad constitucional del juez. No puede plantearse la inconstitucionalidad de la ley al margen de un proceso. Únicamente si la ley es aplicable al caso y de su validez depende el fallo, entonces se puede entrar a analizar su constitucionalidad.

4. Efectos de la sentencia. La norma que el juez entiende anticonstitucional no es expulsada del ordenamiento jurídico (puesto que el poder judicial no es titular del poder legislativo; ese sería un atributo del legislativo); por tanto, la sentencia sólo tiene efectos para el caso juzgado, es decir, *inter partes*. La excepción es cuando, a través del sistema de recursos, una ley es declarada anticonstitucional por el Tribunal supremo; esa ley materialmente es como si hubiera sido derogada, ya que, en virtud del principio del *stare decisis* (principio que vincula a los tribunales inferiores debido a la jurisprudencia emanada de los superiores) ningún tribunal continuará aplicándola.
5. La sentencia que se emite es declarativa, es decir, el juez se limita a declarar que la ley es anticonstitucional.

2.3.2.2 Sistema Jurisdiccional Concentrado.

También se la ha denominado sistema Europeo o Austriaco; Europeo en virtud de que, en primer lugar, se origina en Europa Central y en segundo, porque ha sido adoptado por casi todos los Estados de la Europa continental¹²⁸; Austriaco, en virtud de que apareció por primera vez en ese país, en la constitución de 1920, obra del eminente jurista Hans Kelsen.

Este sistema se distingue por el hecho de que un solo órgano es el competente para examinar una ley o acto, y determina su conformidad con lo estipulado en la ley fundamental. Al órgano en cuestión puede denominársele

¹²⁸ Fix-Zamudio, Héctor. *Veinticinco años de evolución...* op. cit., Formato html, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=675>.

“tribunal constitucional”, “corte constitucional” u otra similar. Es únicamente este órgano quien tiene facultades para analizar y determinar que una ley o acto contraviene lo dispuesto en la constitución y, en ese caso, privarlo de todo efecto jurídico.

El principio básico del sistema concentrado consiste en que las cuestiones de constitucionalidad deben ser resueltas por un tribunal de jurisdicción única y excluyente en la materia.¹²⁹

El control constitucional concentrado, el cual se ejerce por un tribunal especializado, creado para tal fin, parte de la base de que los jueces ordinarios son incompetentes para juzgar una ley; el deber del juez es aplicar la ley, no debe anular la presunción de validez de ésta.

El doctor Germán Bidart define el control jurisdiccional concentrado de la siguiente manera: *“...cuando se establece un solo órgano o tribunal con competencia exclusiva, por manera que ningún otro juez puede controlar la constitucionalidad, en cuyo caso el sistema es jurisdiccional concentrado; concentrado porque se centraliza y unifica esa función en la competencia de un órgano especialmente habilitado, ante el cual se plantea exclusiva y directamente las cuestiones de constitucionalidad, o al cual le son elevados los procesos judiciales donde se suscitan”*.¹³⁰

El Dr. Pérez Royo¹³¹ considera que, a diferencia del control difuso, el concentrado no es un control natural, sino artificial ya que, dice, es producto de una decisión política del constituyente democrático, que decide incorporar al sistema constitucional el control de constitucionalidad de la ley como una función

¹²⁹ Covián Andrade, op. cit. p. 52.

¹³⁰ Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F, op. cit., p. 117.

¹³¹ Pérez Royo, op. cit., p. 154.

constitucional distinta de los tres poderes tradicionales y que crea un órgano específico, encargado de esta tarea que no pertenece orgánicamente a ninguno de los tres poderes del Estado.

2.3.2.2.1 Características

Las características de este sistema, a decir del Dr. Javier Pérez Royo¹³², son las siguientes:

1. El control se confía a un órgano constitucional nuevo, distinto de los tres poderes constituidos. Generalmente este órgano se denomina Tribunal Constitucional.
2. Se denomina concentrado, en virtud de que el tribunal constitucional es el único que tiene el monopolio del control constitucional de la ley.
3. El tribunal constitucional sólo puede actuar a instancia de parte. Si ello no fuera así, comenta el Dr. Pérez Royo, el Estado democrático no podría sobrevivir, ya que estaría atribuyendo el control de los actos, a un órgano no legitimado democráticamente de manera directa.
4. La legitimación para recurrir ante el tribunal constitucional se configura de manera muy restrictiva, pues al tribunal constitucional sólo accedan determinados órganos o fracciones de órganos políticos o el poder judicial (los ciudadanos acceden al poder judicial, pero no al tribunal constitucional)
5. Las vías a través de las cuales se accede, dependerá de la legitimación para recurrir: así pues, si quien recurre es un órgano político, la vía es el control abstracto, es decir, aquél cuyo único objeto es comprobar si la ley es constitucional o no, haciendo abstracción de la aplicación de la misma al caso concreto. En cambio, si quien recurre es un órgano judicial, la vía es el control concreto, o sea, aquél en el que el juez sólo puede acudir al tribunal constitucional si en el curso de un proceso se suscita la duda sobre la

¹³² Pérez Royo, op. cit., pp. 155-157.

constitucionalidad de la ley aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo.

6. La sentencia del tribunal constitucional tiene fuerza de ley, es decir, deroga formalmente el precepto que declara anticonstitucional, el cual deja de formar parte del ordenamiento jurídico¹³³.
7. Los efectos de la sentencia. Surte efectos desde su publicación en el medio oficial designado, es decir, es una sentencia constitutiva que tiene efectos *ex nunc* (desde ahora).

En otro orden de ideas, el sistema de control constitucional mexicano, tradicionalmente se ha incluido en el concentrado; sin embargo, diversos autores, entre ellos el Maestro Felipe Tena, señalan que el control constitucional en México es un control que tiene características de ambos sistemas, es decir, se trata de un sistema mixto.

El ilustre catedrático mencionado comenta, que existen sistemas a los que podemos denominar mixtos, en los cuales, un mismo órgano puede hacer declaraciones generales y particulares, según los casos. Dice que la constitución establece "...el control de la constitucionalidad en el sistema que lo encomienda al Poder Judicial (artículo 103) con eficacia únicamente respecto al individuo que solicita la protección (artículo 107)..."¹³⁴

El licenciado José Antonio Becerra¹³⁵ coincide con el Dr. Tena en cuanto a considerar el sistema de control constitucional mexicano como un sistema mixto; al respecto, indica que existen criterios encontrados, ya que algunos juristas sostienen que opera exclusivamente el control concentrado, en tanto que otros

¹³³ En México, esta característica se surte a través de las Acciones de Inconstitucionalidad, siempre y cuando la sentencia que declara la invalidez de la norma, fuere aprobada por cuando menos ocho votos, ya que si sólo se aprueba por mayoría, el tribunal pleno desestimará la acción ejercitada. Lo anterior, sobre la base del artículo 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

¹³⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pág. 494.

¹³⁵ García Becerra, José Antonio. *Los medios de control constitucional en México*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, 2001, pp. 37 y 38.

opinan que también aplica el control por órgano judicial difuso, en la medida en que los tribunales federales pueden pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de actos y resoluciones cuyo conocimiento es de su competencia en materia de amparo. Considera que en virtud de los diversos mecanismos procesales existentes en nuestro país, se puede hablar de un sistema mixto, que contiene instrumentos de control concentrado, como las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales y de instrumentos de control difuso, como el Amparo.

Al comentar los preceptos que disponen los artículos 103 y 107 constitucionales, el Dr. Covián indica que estos dos artículos sitúan al juicio de Amparo dentro del sistema de control de constitucionalidad difuso; las razones que da para ello son las siguientes:

- a) La misión de control se asigna al poder judicial federal.
- b) Rige el principio de supremacía constitucional.
- c) La interpretación de la constitución y la definición del sentido y del alcance de sus preceptos corresponde al poder judicial federal, facultado para emitir jurisprudencia obligatoria.
- d) La decisión sobre la constitucionalidad del acto tiene siempre y exclusivamente efectos particulares y es resultado de la demanda de protección de la parte agraviada, como regla general.

Pese a ello, no coincide plenamente en que se trata de un sistema mixto pues asevera que “...*el sistema mexicano, basado en el Juicio de Amparo, tiene una similitud mucho mayor con el modelo norteamericano que con el austríaco, no siendo sus matices o sus peculiaridades de una naturaleza tal que podamos hablar de un sistema híbrido o mixto*”.¹³⁶

Como es posible observar, aunque hay autores que consideran que el caso de México se trata de un sistema mixto, pues contiene características de ambos

¹³⁶ Covián Andrade, op. cit., p. 229.

sistemas, el criterio que sustenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación no permite arribar a tal conclusión; su postura es en contra del denominado control difuso, según se advierte de las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben.

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; es decir, toda vez que la Constitución es la ley suprema, ningún precepto puede contradecirla y como a los juzgadores les corresponde interpretar las leyes para decir el derecho, a la luz de ese numeral cimero, éstos tienen el inexcusable deber de juzgar de conformidad o inconformidad de la ley secundaria con la fundamental, para aplicar o no aquélla, según que al código político le sea o no contraria. El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo. Ahora bien, aun cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, no sea un tribunal local; sin embargo, también carece de competencia para decidir sobre cuestiones constitucionales, ya que es un tribunal sólo de legalidad, en los términos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que, de conformidad con el artículo 104 del precepto cimero, sólo compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión y si bien el mismo precepto prevé la existencia de Tribunales Administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de "su tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo. En estas condiciones, no le asiste razón a la quejosa en el sentido de que, en los términos del artículo 133 multicitado, el Tribunal Contencioso Administrativo debió examinar el concepto de nulidad donde planteaba el argumento relativo a la "ineficacia" de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por carecer del refrendo de los Secretarios de Estado, a que se refiere el artículo 92 de la Carta Magna ya que el Tribunal Fiscal carece de competencia para pronunciarse sobre tales cuestionamientos porque el argumento de mérito no es, en absoluto, de contenido meramente legal, aun cuando el requisito del refrendo también se encuentre contemplado en una ley ordinaria, sino que alude a la constitucionalidad de dicha ley, pues si se sostuviera que la misma es "ineficaz" por carecer del refrendo, como pretende la quejosa, la consecuencia sería su no aplicabilidad en el caso concreto por ser contraria a la Ley Suprema, cuestionamiento que, lógicamente,

es de naturaleza constitucional, sobre el cual el Tribunal Contencioso Administrativo no puede pronunciarse.¹³⁷

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene que “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. En dicho sentido litera llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.¹³⁸

Así pues, el control constitucional en México se ejerce por uno de los poderes de la federación, el judicial, a través de su máximo órgano, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no existe propiamente un tribunal constitucional.

El órgano mencionado es el intérprete no sólo de la constitución y leyes federales, sino también de las estatales, a través del amparo judicial o de legalidad (sobre la base de la garantía de legalidad, todas las violaciones e interpretaciones equivocadas de leyes ordinarias, federales o estatales, se transforman en violaciones de la constitución).

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que, si bien, con matices del control difuso, el control constitucional concentrado es el que formalmente se ejerce en México.

¹³⁷ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte, p. 228, Tesis 163.

¹³⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Agosto 1999, pág. 5, Tesis 74/99.

2.4 Medios de control constitucional en México.

Los medios de control constitucional son instrumentos procesales que prevé el propio orden normativo y la constitución, para la defensa de la supremacía y vigencia del orden constitucional.

En México, durante mucho tiempo, el sistema de control constitucional de actos y leyes prácticamente se redujo al Juicio de Amparo; en 1994, la modificación al artículo 105 constitucional incorporó las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales. Posteriormente, con las reformas legales y constitucionales de 1996, se crearon dos juicios, el de Revisión Constitucional y el de Protección a los Derechos Político Electorales del Ciudadano; con ello, se conformó un amplio sistema de medios de control de la constitución y la Suprema Corte de Justicia de la Nación se consolidó como verdadero tribunal constitucional¹³⁹.

Los medios de control que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes: el Juicio de Amparo, las Controversias Constitucionales, las Acciones de Inconstitucionalidad, los procesos jurisdiccionales en materia electoral –Juicio de Revisión Constitucional Electoral y Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano-, el Juicio Político o de responsabilidad oficial, la Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la actividad realizada por los organismos autónomos, para la protección de los derechos humanos.

Para los efectos de este trabajo, sólo se analizarán los siguientes medios de control constitucional: el Juicio de Amparo, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, en virtud de que los demás tienen una finalidad específica, misma que

¹³⁹ García Becerra, op. cit., p. 20.

en un momento determinado, no sería la adecuada para solucionar el problema que en esta investigación se presenta, como a continuación se razona.

Las acciones de Inconstitucionalidad son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por órganos legislativos minoritarios, por los partidos políticos con registro federal o estatal, tratándose de leyes electorales, o por el procurador general de la república, en los cuales se controvierte la posible contradicción entre una norma de carácter general o un tratado internacional, por una parte, y la constitución, por la otra, exigiendo en el juicio, la invalidación de la norma o de tratado impugnado, para hacer prevaler los mandatos constitucionales¹⁴⁰.

La controversia constitucional tampoco sería aplicable al caso que se estudia, pues ésta sólo es apta para resolver conflictos que se susciten entre los poderes de la Unión, entre niveles de gobierno, entre entidades federativas o entre poderes estatales, siempre que esos conflictos se refieran a la constitucionalidad de actos o disposiciones generales, además que el titular de la acción es una entidad pública y no un ciudadano, y es claro que el problema que aquí se analiza se refiere exclusivamente a ciudadanos.

El Juicio Político es un medio de control constitucional que tiene por objeto la determinación de responsabilidad de algún servidor público, federal o local, caso que tampoco comprende el problema que se presenta en este trabajo.

Este juicio se incorpora como instrumento de control constitucional, en virtud de que la regularidad constitucional depende en buena medida de la correcta actuación de las autoridades; ello derivado de la protesta en la que los sujetos en quienes recaen la responsabilidad de la función, se comprometen a cumplir y hacer cumplir la constitución, en el desempeño de sus funciones públicas.

¹⁴⁰ Castro y Castro. Juventino. *El artículo 105 constitucional*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 119.

La facultad investigatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevista en el artículo 97, párrafos II y III, tampoco es aplicable al caso en estudio, puesto que es una facultad de la corte, para averiguar acerca de algún hecho relevante, que conculque garantías individuales o de hechos que constituyan la violación del voto público; en ambos casos, los resultados de la investigación no implican un procedimiento que tenga por objeto la reparación del desacato a la constitución; simplemente se concreta a emitir un dictamen, no vinculatorio, el cual se hace llegar al órgano competente.

2.4.1 El Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo es el medio de defensa establecido en la constitución federal, que tiene como finalidad proteger a los individuos de los actos de autoridad que violen sus derechos; es un instrumento jurídico que sirve para mantener el orden constitucional y, en especial, las garantías individuales. A este juicio se le ha considerado el protector de las garantías individuales por excelencia.

El Juicio de Amparo es una institución sumamente amplia; el análisis que se efectuará no pretende ser exhaustivo, pues al no ser el objeto principal de este trabajo, excedería los límites del mismo. La intención es sólo tener un panorama general en cuanto al juicio de amparo como medio de defensa constitucional.

2.4.1.1 Breve reseña histórica.

Por cuanto hace a la evolución que ha tenido el juicio de amparo, el Dr. Héctor Fix Zamudio¹⁴¹ apunta, que sus antecedentes se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se establecía el derecho de todo

¹⁴¹ Fix Zamudio. Héctor. "Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana", México, Imprenta Universitaria, 1961, pp. 190-194.

Español a reclamar ante las cortes o ante el Rey, la observancia de la constitución. En la constitución de 1814 no aparece propiamente un sistema de control constitucional o de defensa de los derechos fundamentales. En la constitución de 1824, dentro de las facultades de las cortes se señala, la de conocer de las infracciones a la constitución y leyes generales. En la segunda de las leyes constitucionales de 1836 aparece un órgano de control constitucional de carácter político, denominado Supremo Poder Conservador, que tenía como finalidad la conservación del régimen constitucional. Este órgano funcionaba a instancia de cualquiera de los tres poderes, en caso de violaciones cometida por otro de los poderes, por tanto, como es de suponerse, no era apto para la defensa de los derechos fundamentales,

En el año de 1840, dado el régimen centralista propiciado por la constitución de 1836, el Estado de Yucatán quería separarse de la federación. Durante esta etapa, en ese Estado se gestó un proyecto de Constitución, obra que surgió de las ideas de Don Crescencio Rejón. Tal proyecto consagraba una garantía jurisdiccional de la ley suprema, la cual recibe el nombre de amparo. El texto proponía que la protección de los derechos fundamentales del hombre y la protección de la constitución se llevara a cabo por el poder judicial, con lo que se eliminaba el control por órgano político; se incluían ya diversos elementos distintivos del amparo, como son: la legitimación para solicitar la protección era ilimitada; la consagración del principio de relatividad de los efectos de la sentencia; los derechos materia de la garantía no solamente eran los comprendidos por la constitución, sino también los establecidos por leyes ordinarias, cuando éstas fuesen lesionadas por el ejecutivo, etcétera.

Una vez que el Estado de Yucatán dejó de ser disidente y fue acogido nuevamente en la federación, la obra del ilustre político fue entregada a la nación mexicana, fue perfeccionada y llegó a constituir lo que hoy se conoce como el juicio de amparo.

El amparo propuesto originalmente fue incluido en el Acta de Reformas de 1847; sin embargo, la consagración de las garantías constitucionales se logra definitivamente hasta la constitución de 1857. Las bases firmes para la estructuración del juicio de amparo se establecieron en el Congreso Constituyente de 1856-1857; los artículos 101 y 102 contienen los principios fundamentales que sirvieron de punto de partida para la evolución del juicio de amparo.

2.4.1.2 Regulación.

La regulación del juicio de amparo se encuentra básicamente en los artículos 103 y 107 constitucionales, así como en la Ley de Amparo, reglamentaria de los citados artículos.

2.4.1.3 Naturaleza.

La naturaleza jurídica del Juicio de Amparo es la de un proceso, puesto que constituye un procedimiento armónico, autónomo y ordenado a la composición de los conflictos entre las autoridades y las personas individuales y colectivas, por violación, desconocimiento o incertidumbre de las normas fundamentales, y que se caracteriza por conformar un remedio procesal de invalidación.¹⁴²

2.4.1.4 Objeto.

Acorde con los artículos 103 de la constitución federal, así como el 1º de la Ley de Amparo, el juicio de amparo tiene por objeto resolver conflictos que se susciten por leyes o actos de autoridades que violen garantías individuales; leyes o actos de autoridades federales que restingan o vulneren la soberanía de los estados o del Distrito Federal; y finalmente, por leyes o actos de los Estados o el Distrito Federal que afecten la competencia federal.

¹⁴² Fix-Zamudio Héctor. *El Juicio de Amparo*, primera edición, México, Editorial Porrúa, 1964, p. 96.

2.4.1.5 Partes.

Los partes en el Juicio de Amparo son las siguientes:

Quejoso o Agraviado. Es la persona que inicia el juicio para reclamar un acto o ley de una autoridad, por presunta violación de garantías individuales o distribución de competencias entre la federación y los Estados,

Autoridad Responsable: Es el órgano o funcionario al que la ley otorga facultades de naturaleza pública, y que en el desempeño de su función realiza actos que afectan las garantías individuales de las personas. La autoridad actúa unilateralmente porque no necesita recurrir a los tribunales ni obtener el consentimiento del afectado.

Tercero Perjudicado. Es la persona que tiene interés en que subsista el acto que se reclama.

Ministerio Público. Actúa como representante social. Vigila el correcto desarrollo del juicio y puede intervenir en él, si el asunto reviste interés público.

2.4.1.6 Procedencia.

La procedencia del juicio de amparo o la acción de garantías está determinada por la satisfacción de los requisitos que la ley exige para que una persona pueda, válidamente, promover dicho juicio o ejercitar esa acción.¹⁴³

Al efecto, el párrafo I, del artículo 103 constitucional expresamente dispone que los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. Complementa a

¹⁴³ Bazdresch Luis. *El Juicio de Amparo. Curso General*, segunda reimpresión, México, Editorial Trillas, 1987, p. 68.

este artículo, el 107 constitucional, fracciones III y IV que detallan los actos susceptibles de ser sometidos a la vía de amparo. A continuación se transcriben las partes conducentes de los artículos citados.

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

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

...”

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

...

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

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia.

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

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

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

...”

2.4.1.7 Competencia

Los tribunales federales gozan de una doble jurisdicción: una, la ordinaria, en virtud de la cual conocen de todas las controversias que se susciten acerca del cumplimiento y la aplicación de las leyes federales o de los tratados

internacionales y otra, la de amparo, por la que les corresponde conocer de las controversias que surjan por la aplicación de leyes o la realización de actos de autoridad que violen las garantías individuales.

La competencia para conocer del amparo directo la tienen los tribunales colegiados de circuito y, tratándose de asuntos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el juicio de amparo indirecto, la competencia corresponde a los juzgados de distrito.

2.4.1.8 Legitimación y personería

Puede promover este juicio las personas físicas, las morales de carácter privado (por ejemplo, las empresas mercantiles, las sociedades y asociaciones civiles); las personas morales oficiales, siempre que al promover lo hagan contra leyes o actos que afecten intereses particulares y en los que no participen como autoridades; los núcleos de población comunal o ejidal, así como los extranjeros, con las limitaciones que al efecto indican las leyes del país.

En concreto, la legitimación activa es la de carácter general, es decir, corresponde a toda persona física o colectiva de carácter particular a quien, de acuerdo con el artículo 4º de la Ley de Amparo, *perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame*. La afectación debe ser actual, personal y directa, de manera que no se admite la simple posibilidad futura del perjuicio, pues en todo caso, tal perjuicio debe ser inminente.¹⁴⁴

La legitimación pasiva corresponde a las denominadas “autoridades responsables”, es decir, aquellas que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar la ley o acto reclamado.

¹⁴⁴ Carpizo Jorge, Cossío Díaz José Ramón y Fix-Zamudio Héctor. “La jurisdicción constitucional en México”, en *La Jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. García Belaunde D.- Fernández Segado, F, Madrid, Editorial Dykinson, S.L., 1997, p. 765.

2.4.1.9 Improcedencia

Para el desarrollo de este apartado, se consultaron como base las obras de Ignacio Burgoa¹⁴⁵, Juventino V. Castro¹⁴⁶ y Luis Bazdresch¹⁴⁷.

La improcedencia general de la acción de amparo se traduce en la imposibilidad jurídica de que el órgano jurisdiccional de control estudie y decida dicha cuestión, absteniéndose obligatoriamente de resolver sobre la constitucionalidad e inconstitucionalidad del acto de autoridad reclamado.

La improcedencia del juicio de amparo que en esta sección se tratará será la legal, es decir, la prevista en las fracciones que integran el artículo 73 de la Ley de Amparo, que en concreto se refieren a lo siguiente:

En primer lugar, el juicio de amparo es improcedente contra actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; tales actos comprenden los acuerdos y resoluciones del Pleno y de las Salas de ese órgano jurisdiccional que dicten en los juicios de amparo y en las incidencias. Esta improcedencia se justifica debido a que ninguna autoridad local o federal puede tener jurisdicción por encima de la Suprema Corte y por otra parte, porque ninguna autoridad puede examinar la inconstitucionalidad o constitucionalidad de los actos de dicho tribunal, que es el supremo en esta función de control de constitucionalidad.

El siguiente caso de improcedencia, previsto en la II fracción del artículo 73 de la Ley de Amparo, proviene de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo o para ejecutar esas mismas resoluciones. Este precepto incluye los proveídos de toda clase, dictados en materia de amparo por cualquiera de los

¹⁴⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El Juicio de Amparo*, op. cit., pp. 452 a 483.

¹⁴⁶ Castro y Castro, Juventino. *Lecciones de Garantías y Amparo*, tercera edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981, pp. 344-363.

¹⁴⁷ Bazdresch, Luis, op. cit., pp. 86-109.

tribunales a quienes compete intervenir en los juicios de garantías, tanto en lo principal como en cualquier incidencia. La fracción II que se comenta, abarca particularmente la actuación de la autoridad responsable que tiende a obedecer una ejecutoria de la justicia constitucional.

La razón de ser de las dos primeras fracciones, comentadas en los párrafos precedentes, es que si se permitiera discutir en la vía de garantías la constitucionalidad de las resoluciones dictadas en los juicios de amparo y los respectivos actos de ejecución, se originaría una cadena interminable de impugnaciones sucesivas, que prácticamente impedirían llegar a una decisión final y a la efectividad de tal decisión; de ahí que se ha dejado la corrección de los errores o abusos en que pudieran incurrir, en primer lugar, a los recursos que establece la ley reglamentaria, principalmente el de revisión y el de queja y en segundo lugar, a la responsabilidad oficial de los funcionarios respectivos.

La fracción III indica que la improcedencia deviene de las leyes y los actos que actualmente sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución definitiva, siempre que ese juicio haya sido promovido por el mismo quejoso, contra la misma autoridad y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales aducidas en el segundo juicio sean diversas. La finalidad de este dispositivo es impedir la duplicidad de los litigios. Este precepto se complementa con el primer párrafo del artículo 79 de la Ley de Amparo que autoriza a los tribunales de amparo a suplir el error de la parte agraviada al citar la garantía que considera violada y otorgar el amparo por la garantía que en realidad aparezca conculcada.

El maestro Juventino Castro considera que esta causal de improcedencia puede derivar, ya sea de la figura de la litispendencia o del agotamiento del derecho de acción, pues tal derecho precluye al intentarse la primera demanda.

La siguiente fracción tiene qué ver con la figura jurídica de la cosa juzgada, pues indica que el juicio de amparo es improcedente respecto de leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo anterior, con las mismas calidades de identidad del quejoso, de autoridades responsables y de acto reclamado.

La fracción V previene la improcedencia cuando se trate de actos que no afecten el interés jurídico del quejoso. En esta parte, el interés debe entenderse en sentido jurídico, es decir, el que está tutelado en cualquier forma por la ley. No basta la afirmación del quejoso en el sentido de que su interés está perjudicado por el acto que reclama, sino que es indispensable que el agraviado sea titular de un derecho determinado, que provenga de la ley o de alguna situación de hecho que la ley reconoce como fuente de derechos y obligaciones y que el acto reclamado afecte en alguna forma tal derecho.

La siguiente causa indica, que el amparo será improcedente contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio ya que, cuando una ley no es autoaplicativa, es decir, cuando no afecta por su sola expedición a situaciones jurídicas concretas, el particular no resiente ningún agravio y por tanto, no puede ser titular del juicio de amparo.

La fracción VII se refiere a la improcedencia en contra de resoluciones o declaraciones de organismos y autoridades en materia electoral; la VIII a la improcedencia en contra de 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, que versen sobre elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones locales confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. El jurisconsulto Juventino Castro refiere que estas dos fracciones deben meditarse unitariamente, porque se refieren a distintas situaciones que en cualquier forma se

relacionan con el amparo interpuesto contra la violación de derechos políticos. Tal autor no coincide con la jurisprudencia que al respecto ha sentado la suprema corte, en el sentido de que la violación de derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales, pues considera, que si los derechos públicos subjetivos que se encuentran en el mismo caso pueden ser objeto de un examen constitucional por violación de las garantías de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 constitucionales, con mucha mayor razón se debe dar el mismo tratamiento cuando se trata de la ley constitucional. La situación que en realidad da origen a la postura que tiene la corte al respecto, es porque históricamente el juicio de amparo no fue creado para garantizar el respecto de los derechos políticos (que en una forma u otra se refieren a la estructura democrática del país, así como a su tradición republicana) sino para la defensa de los derechos subjetivos públicos perfectamente delimitados en la constitución, cuya integridad y permanencia se sostiene contra actos de la autoridad pública.¹⁴⁸

La causal prevista en la fracción IX, se refiere a la improcedencia derivada de los actos consumados irreparablemente. La consumación irreparable puede ser material o jurídica. Tal improcedencia obedece única y directamente a la inutilidad de la reclamación, pues si no es posible reparar la violación, sería totalmente superfluo examinar si el acto de que se trate fue o no inconstitucional.

La fracción X, relativa a los actos emanados de un procedimiento judicial, cuando por virtud de un cambio en la situación jurídica del mismo, deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas, por no poder juzgarse de su constitucionalidad sin afectar la nueva situación jurídica. Se justifica esta improcedencia para eludir el conflicto entre el efecto propio de la sentencia de amparo y el efecto legal de la nueva situación jurídica del quejoso; el amparo se vuelve improcedente, a fin de evitar que su fallo pueda trascender a la

¹⁴⁸ Castro y Castro, Juventino. *Lecciones de Garantías y Amparo*, op. cit., p. 355.

nueva situación que no está en causa en el propio juicio y que por lo mismo, debe ser respetada.

La justificación de estas dos fracciones se fundamenta en el artículo 80 de la Ley de Amparo, que dispone que los efectos de la sentencia de amparo es el de restituir al agraviado en el goce de la garantía violada, restableciéndose las cosas al estado que guardaban antes de la violación; así pues, resulta lógico que se declare la improcedencia, cuando el acto reclamado se consume irreparablemente, ya que la sentencia favorable no puede tener ningún efecto material o legal.

La fracción XI habla de los actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento. La última parte de esta causa de improcedencia presenta cierto tipo de dificultad en su aplicación, puesto que requiere un razonamiento de inferencia, el cual puede resultar defectuoso, es decir, que se le dé a cierta manifestación del agraviado una significación o alcance que en realidad no tenga.

La siguiente fracción, se refiere a los actos consentidos tácitamente, es decir, aquellos que derivan de la falta de promoción del juicio de amparo dentro de los términos de ley.

Las fracciones XIII, XIV y XV se relacionan directamente con el principio de definitividad del acto reclamado; la primera se refiere a la improcedencia del amparo cuando se trate de resoluciones judiciales contra las cuales proceda un recurso o medio de defensa; la segunda, tratándose de resoluciones cuando esté pendiente de trámite un recurso o defensa y la última fracción, cuando se trate de autoridades no judiciales, cuando tales autoridades deban ser revisadas de oficio o sobre los cuales proceda algún recurso, juicio o medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser revocados o modificados. La improcedencia proviene si concurre la circunstancia de que la interposición del recurso, de acuerdo con la ley

relativa, motive la suspensión de los efectos del acto reclamado, sin mayores requisitos que los que serían necesarios para la suspensión de los propios actos en el juicio de garantías.

La siguiente fracción expresa que es improcedente el juicio de amparo cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; la explicación es obvia, pues carece de objeto práctico definir si el acto reclamado fue o no inconstitucional, cuando ya sus efectos cesaron y por tanto, terminó de hecho la violación de garantías que el acto hubiera podido implicar. La fracción XVII está relacionada con la anterior, ya que determina la improcedencia cuando, a pesar de que continúe subsistiendo el acto reclamado, ya no pueda sufrir efecto legal o material, por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo.

Finalmente, la fracción XVIII incluye globalmente todos los casos e improcedencia que resulten de alguna disposición de la ley. En opinión del maestro Juventino Castro, esta última fracción es el fundamento de las improcedencias jurisprudenciales.¹⁴⁹

2.4.1.10 Trámite.

Existen dos procedimientos en el juicio de amparo: el amparo directo, que se tramita ante los tribunales colegiados y el amparo indirecto, que se tramita ante los juzgados de distrito¹⁵⁰.

Mediante la demanda de amparo se ejercita la acción de amparo, exigiéndole al órgano judicial el amparo de la justicia federal, para que se restituya al gobernado en el pleno goce del derecho fundamental violado y se repongan las cosas al estado que tenían antes de la violación a la constitución.¹⁵¹

¹⁴⁹ Castro y Castro, Juventino, op.cit., p. 358

¹⁵⁰ Fix-Zamundio Héctor. *El Juicio de Amparo*, op. cit., p. 394.

¹⁵¹ Góngora Pimentel, Genaro. *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, séptima edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 443.

El amparo indirecto se promueve ante un juez de distrito, por medio de demanda escrita, en la que se cumplan los requisitos mencionados al efecto en el artículo 116 de la Ley de Amparo, aunque también puede solicitarse por comparecencia e incluso por telégrafo, siempre que actor encuentre algún inconveniente en la justicia local (cuando se utiliza esta modalidad, el peticionario deberá ratificarla por escrito dentro de los tres días siguientes a la fecha en que hizo la petición por telégrafo).

Una vez que el juez examina (y en su caso, requiere lo necesario) sobre la procedencia y regularidad de la demanda, la admite y solicita el informe justificado a la autoridad responsable, solicitud que debe satisfacerse en el plazo de cinco días. En caso de que exista tercero perjudicado, el juez corre traslado. En la misma fecha en que se admite la demanda, se fija la audiencia constitucional y se cita a las partes. En la celebración de tal audiencia, después de recibirse las pruebas, los alegatos y, en su caso el pedimento del Ministerio Público, debe dictarse el fallo que corresponda.¹⁵²

En el amparo directo, llamado también recurso de inconstitucionalidad, no se enjuicia directamente la ley, sino se revisa la legalidad o ilegalidad de una resolución judicial o jurisdiccional¹⁵³. Se fundamenta en los artículos 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 158 de la Ley de Amparo y 37, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se hace valer ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Este amparo se debe presentar por escrito, en una demanda que contenga los requisitos indicados en el artículo 166 de la Ley de Amparo, ante la autoridad señalada como responsable, es decir, la que haya emitido la sentencia definitiva

¹⁵² Fix-Zamudio Héctor. *El Juicio de Amparo*, op. cit., pp. 394-395.

¹⁵³ Góngora Pimentel, Genaro, op. cit., p. 30.

que motivó tal demanda. Al efecto, el quejoso debe anexar una copia para cada parte en el juicio.

El emplazamiento respectivo lo lleva a cabo la responsable. También es la encargada de enviar copia al Ministerio Público Federal para los efectos a que haya lugar. Los autos originales y el informe justificado que rinda la autoridad responsable, deberá enviarlo al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente.

El examen previo de la procedencia y regularidad de la demanda lo lleva a cabo el tribunal colegiado. También este órgano tiene la facultad de admitir o desechar la demanda.

Cuando el presidente del tribunal colegiado encuentra en la demanda motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desecha de plano y la resolución respectiva la comunica a la autoridad responsable.

Cuando la demanda es admitida, el acuerdo por el cual se turna el expediente al magistrado del tribunal que resolverá el juicio, tiene efectos de citación para sentencia. La sesión en la que se dicta sentencia se pronuncia sin discusión pública, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de citación de las partes.¹⁵⁴

2.4.1.11 Sentencia

En el juicio de amparo pueden dictarse sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Las primeras son las que resuelven algún incidente suscitado en la tramitación del juicio de garantías; las segundas son las que se pronuncian en relación con el fondo del asunto; ¹⁵⁵ dicho en otras palabras, la sentencia de amparo puede tener carácter simplemente declarativo, cuando niega

¹⁵⁴ Almanza Vega, Rigoberto. *Lecciones de Amparo*, segunda edición, México, UNAM-Facultad de Derecho-División de Universidad Abierta, 1995, pp. 167-174.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 198.

o sobresee, pero puede ser condenatoria con efectos restitutorios, cuando acepta la pretensión del actor, con condena de obligaciones de hacer o de abstenerse, según la naturaleza del acto reclamado.

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley de Amparo, el principio que rige a las sentencias que se pronuncian en el juicio de amparo es el de relatividad, lo cual quiere decir que sólo tiene efectos en relación con las partes en cada juicio en particular, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

El objeto de las sentencias se amparo es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Como toda sentencia, la que recaiga en el juicio de amparo debe satisfacer los requisitos de claridad, precisión y congruencia, así como cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, consignados en el artículo 16 constitucional.

2.4.1.12 Comentario

Este medio de impugnación es una de las mayores aportaciones de nuestro país en el ámbito jurídico. A lo largo de su existencia, ha demostrado ser un verdadero paliativo en la defensa de los derechos fundamentales, cuando éstos son vulnerados por abuso del poder. Sin embargo, tratándose de derechos políticos, dentro de los que se ubican los electorales, no ha cumplido con ese noble fin, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha evitado sobremanera abordar esta materia a través del juicio de amparo; su argumento principal, sentado en la jurisprudencia, ha sido que el amparo sólo procede cuando se aducen violaciones a las garantías individuales y, en virtud de que los artículos que contienen las disposiciones relativas a los derechos político no tienen tal

calidad, el beneficio del juicio de amparo no alcanza a aquellos ciudadanos que sufran un menoscabo en ese tipo de derechos.

Los casos concretos se analizarán en el capítulo 4 de esta tesis.

2.4.2 El Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

El juicio que ahora se analiza es un medio de defensa constitucional en materia electoral, establecido a favor de los partidos políticos, idóneo para impugnar actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas, competentes para organizar y calificar los comicios locales, así como para resolver las controversias que surjan durante los mencionados comicios, es decir, este juicio se promueve tanto en contra de autoridades electorales administrativas (institutos o consejos estatales electorales) como en contra de autoridades electorales jurisdiccionales (tribunales electorales estatales).

El Doctor Flavio Galván¹⁵⁶ proporciona el siguiente concepto: *“El juicio de revisión constitucional electoral puede ser definido como la vía constitucional y legalmente establecida a favor de los partidos políticos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos, emitidos por las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales de las entidades de la Federación mexicana, responsables de realizar los procedimientos electorales locales y municipales o, en su caso, de resolver los litigios de ellos emergentes”.*

Durante mucho tiempo, la materia político-electoral careció de un marco legal que garantizara el respeto a los derechos emanados de tal materia. Fuera del juicio de amparo, los procesos de control de constitucionalidad son de reciente creación. Con las reformas constitucionales de 1994, se dio un paso en materia político electoral, al instaurar la Acción de Inconstitucionalidad y precisar cuestiones relacionadas con las controversias constitucionales. Es hasta la reforma constitucional de 1996 cuando se establecen verdaderos mecanismos de defensa en materia electoral, entre ellos, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

¹⁵⁶ Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, primera edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997, p. 392.

2.4.2.1 Regulación.

Constitucionalmente se encuentra el fundamento de este medio de impugnación tanto en la base contemplada en el artículo 41, fracción IV, como en el artículo 99, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La regulación legal del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, está prevista en los artículos 186, fracción III, inciso b) y 189, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el libro primero, título segundo, aparecen las reglas comunes, aplicables a todos los medios de impugnación en materia electoral, incluyendo el que ahora se comenta. En el libro cuarto de esa misma ley, se encuentran las reglas particulares, que atañen al Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

2.4.2.2 Naturaleza.

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral es un auténtico proceso de carácter jurisdiccional electoral en el que se pueden advertir un demandante, un demandado, un órgano encargado de dirimir la controversia que se plantea y, en ocasiones, un tercero interesado.

El medio de impugnación que aquí se comenta tiene las siguientes características: es constitucional, jurisdiccional, extraordinario, de plena jurisdicción y de estricto derecho.

Por cuanto hace a la calidad de constitucional, ésta es tanto por su origen (contemplado en la constitución federal) como por su destino (creado para el control de la regularidad constitucional de los procesos electorales en las entidades federativas del país); es jurisdiccional (en oposición a los juicios administrativos) puesto que se promueve y resuelve ante tribunales

jurisdiccionales y con procedimientos de la misma índole; extraordinario porque su procedencia sólo se da en casos excepcionales y limitados, no se promueve dentro del mismo proceso en el que se emiten los actos o resoluciones combatidos y sólo hasta que se hayan agotado todos los medios estatales; de plena jurisdicción, en virtud de que es factible sustituir a la autoridad responsable para emitir la resolución que corresponda jurídicamente en la potestad original, en lugar de reenviar el asunto. Finalmente, el juicio es de estricto derecho, pues en él no hay lugar a la suplencia en la deficiencia de los agravios planteados por el promovente.

2.4.2.3 Objeto.

El objeto de este juicio es invalidar los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios (es decir, autoridades electorales administrativas –institutos o consejos estatales electorales-) o para resolver las controversias que surjan durante los mismos (se refiere a las autoridades electorales jurisdiccionales –tribunales estatales electorales-) por estimar que se violaron preceptos constitucionales.

2.4.2.4 Sujetos.

Los sujetos en el Juicio de Revisión Constitucional son los siguientes:

Por una parte está el órgano jurisdiccional denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, a través de la Sala Superior, resuelve en única y última instancia, la controversia planteada.

El actor o demandante es el partido político o la coalición que, a través de sus representantes legítimos, ejercen la acción impugnativa electoral.

El sujeto pasivo en el juicio que se comenta, corresponde a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, de las entidades federativas, que hayan emitido el acto o resolución que se impugna.

2.4.2.5 Requisitos de procedencia.

Los requisitos de procedencia son de dos tipos: los genéricos y los específicos.

Los genéricos son los requisitos necesarios para la procedencia de cualquier tipo de juicio, es decir, los denominados presupuestos procesales, tanto en lo referente a los sujetos como a la materia. En el caso, se encuentran contenidos en el Libro Primero, Título Segundo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los específicos, son los requisitos a que se refiere el artículo 86 e la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que a letra dice:

“ARTÍCULO 86

1. El juicio de revisión constitucional electoral 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 se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada 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, y

f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

...”

El inciso a) del primer párrafo se surte con el agotamiento de las instancias en las entidades federativas; el inciso b) no requiere explicación alguna; en el inciso c), el requisito se entiende en el sentido de que se expresen argumentos formalmente viables para tener un impacto en el desarrollo del proceso electoral, o en el resultado final de las elecciones, es decir, que cambien el resultado de una elección.

Los criterios que sirven de base para el análisis de este requisito, son el cuantitativo y el cualitativo. El primero se adopta cuando existen elementos que objetivamente permiten determinar que los votos anulados pueden influir para cambiar los resultados obtenidos en los comicios. Se acude al segundo criterio, el cualitativo, cuando por la magnitud de las irregularidades, es posible determinar que existe una afectación sustancial en los comicios. Lo relevante estriba en que esté plenamente determinado que la trasgresión de los principios electorales fue trascendente a grado tal, que cambia en forma absoluta el resultado de la elección.

Los incisos d) y e), están estrechamente vinculados. Tocante al inciso e), la toma de posesión y la instalación de los órganos, sólo impide la reparación de las violaciones cuando los actos sean definitivos y no así cuando se trate de actos preparatorios, de acuerdo con la Tesis S3EL 10/2004, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el siguiente rubro

INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.—Para entender el alcance de la fracción IV del párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a que la impugnación de actos y resoluciones en materia electoral, *sólo procederá* 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, debe atenderse al valor que protege la norma, consistente en la necesidad de seguridad en los gobernados, respecto a la actuación de los órganos instalados y de los funcionarios que los integran, en el ejercicio de la función pública correspondiente, el cual puede verse afectado si no se garantiza su certeza y continuidad, al hacer posible que con posterioridad se declare la ineficacia de la instalación definitiva del órgano, o de la toma de posesión definitiva de los funcionarios elegidos, como consecuencia de la invalidez de la elección o de la asignación de los funcionarios. En atención a tal situación es que, no obstante el gran valor que el Constituyente dio a los principios de constitucionalidad y legalidad respecto de los actos y resoluciones electorales, y a las sólidas garantías con que los protege, al advertir la posibilidad del peligro mayor de provocar una especie de vacío de poder, con la ineficacia de uno de los órganos del Estado, y que esto podría generar la incertidumbre en la atención de las funciones y los servicios públicos, se estableció como requisito de procedencia, que al momento de resolverse el asunto, las violaciones puedan ser reparadas antes de la instalación de los órganos o de la toma de posesión de los funcionarios. Por tanto, si el valor protegido por el Constituyente es la seguridad de los gobernados, en cuanto a las funciones de los órganos o de los funcionarios públicos, con miras a satisfacer las necesidades de la ciudadanía, resulta inconcuso que el límite de las expresiones que se interpretan lo marcan las situaciones en que se ponga en riesgo el valor apuntado, por lo cual los conceptos *instalación del órgano* y *toma de posesión* de los funcionarios elegidos, no deben entenderse en su sentido formal, sino en el material que es más amplio, y consiste en la entrada real en ejercicio de la función, mediante la realización de las actividades propias del órgano o del funcionario, esto es, que se esté en presencia de una instalación de los órganos o de una toma de posesión de los funcionarios que sean *definitivas*, dado que sólo así se pondría en peligro el valor directamente tutelado; de modo que cuando se está en presencia de *actos* puramente *previos* o *preparatorios* de esa instalación o de esa toma de posesión definitivas, se debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad y decidir el fondo del asunto.¹⁵⁷

El inciso f) es un reforzamiento de la definitividad requerida para la procedencia del juicio.

2.4.2.6 Competencia.

De acuerdo con el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el único órgano competente para conocer el juicio que ahora se analiza, es la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵⁷ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 150-152.

2.4.2.7 Legitimación y personería

La legitimación activa, entendida como la capacidad de ser parte actora, se concede exclusivamente a los partidos políticos o coaliciones, a través de sus representantes legítimos, que tengan relación con los actos impugnados.

El artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que a continuación se transcribe, da la pauta para este apartado:

“ARTÍCULO 88

1. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:

- a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado;
- b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada;
- c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, y
- d) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores.

...”

La legitimación pasiva corresponde a la autoridad señalada como responsable, que haya emitido el acto o resolución que haya motivado la presentación del juicio.

2.4.2.8 Improcedencia y sobreseimiento.

El artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral previene las causas de improcedencia de todos los medios de impugnación en materia electoral. Tales causas son las siguientes:

Cuando se impugne la no conformidad a la constitución de leyes, tanto federales como locales; cuando se impugnen actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico del actor, que estén consumados de modo irreparable, se hubiesen consentido expresamente o no se hubiesen interpuesto dentro de los plazos señalados en la ley; también serán improcedentes cuando el promovente carezca de legitimación; cuando no se hayan agotado las instancias previas y, finalmente, cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección.

Los motivos de sobreseimiento, están previstos en el artículo 11 de la ley últimamente mencionada y son los siguientes:

Cuando el que promueve desista expresamente por escrito; cuando el medio de impugnación quede sin materia, debido a la modificación o revocación total del acto o resolución impugnado, por parte de la autoridad responsable; por la aparición o surgimiento de alguna causa de improcedencia; cuando sea un ciudadano el agraviado.

2.4.2.9 Trámite y Sustanciación.

La demanda, con los requisitos precisados en el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, deberá presentarse por escrito, ante la autoridad responsable. Tal autoridad debe remitir de inmediato a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junto con sus anexos, el expediente completo que al efecto se haya formado, junto con el informe circunstanciado que ésta rinda. Lo hasta aquí actuado, deberá hacerlo del conocimiento de la sala superior del mencionado tribunal, informando quién es el actor, cuál es el acto o resolución impugnado y la fecha y hora de recepción.

A su vez, también la autoridad responsable hará del conocimiento público esta situación, mediante la fijación en estrados, durante 72 horas, de la presentación de la demanda. Los alegatos que pudieran formular los terceros interesados, también se presentarán por escrito ante la autoridad responsable, dentro de las 72 horas mencionadas, mismos que se remitirán a la brevedad posible a la sala superior. Si no hubiera alegatos, la responsable hará del conocimiento de la sala superior tal situación.

En la sala superior del tribunal electoral mencionado, una vez recibida la demanda y todos los anexos detallados en los párrafos anteriores, el presidente de tal órgano turna todo el expediente a un magistrado electoral quien, debe proveer a la sustanciación, hasta dejarlo en estado de sentencia. Finalmente, el magistrado electoral propone un proyecto para la resolución del caso puesto a su consideración. La propuesta puede ser en el sentido de desechar el asunto o confirmar o revocar el acto o resolución impugnado. En el caso de que la propuesta sea en el sentido de revocar o modificar el acto o resolución, en la sentencia se deben indicar las medidas necesarias para el cumplimiento total y oportuno de lo ordenado por el órgano resolutor. En cualquier sentido, la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe desahogarse en sesión pública.

2.4.2.10 Sentencias. Requisitos y efectos.

Los requisitos que deben contener las sentencias que en materia electoral dicten tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, están previstos en el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Tales requisitos son los siguientes.

Deben constar por escrito; contener la fecha, el lugar y el órgano que la dicta; el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de pruebas, los fundamentos jurídicos y las razones que justifican la decisión que al efecto se tome; los puntos resolutorios y, en su caso, el plazo para su cumplimiento.

En cuanto a los efectos de la sentencia, éstos pueden ser: confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnados. En su caso, proveer lo necesario para reparar la violación aducida por el actor.

2.4.2.11 Ejecución de sentencias.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está facultado para hacer cumplir sus determinaciones, atendiendo al artículo 17 de la constitución federal, así como al artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El tribunal que emite la sentencia debe también adoptar las medidas necesarias para ejecutar lo juzgado, de lo contrario, la impartición de justicia no sería completa, en contravención a lo dispuesto en el artículo 17 constitucional.

Por otro lado, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el artículo 32, dispone la aplicación de medidas de apremio, conducentes a hacer cumplir las disposiciones de tal ley y *“las sentencias que dicte, así como para mantener el orden y el respeto y la consideración debidos...”*

2.4.3 El Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano.

El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano es un medio de defensa constitucional, a través del cual es posible restituir al ciudadano en el goce de sus derechos político electorales, en caso de conculcación por parte de una autoridad electoral.

Este medio de impugnación se considera un mecanismo paralelo del Juicio de Amparo en su función primordial de protección de los Derechos Humanos y garantía procesal de la regularidad constitucional.¹⁵⁸

El concepto que de este juicio proporciona el Dr. Flavio Galván¹⁵⁹ es el siguiente: “... *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*”

2.4.3.1 Breve reseña histórica.

Anteriormente, se pensaba que el juicio de amparo podría ser el medio de defensa indicado para la protección de derechos político electorales; sin embargo, tales derechos quedaron excluidos para conocerse por medio del juicio de amparo, a raíz de los argumento esgrimidos por Ignacio L. Vallarta. Tales argumentos versan, por un lado, respecto a la clasificación de los derechos fundamentales; los derechos políticos no se consideraban garantías individuales. Por otro lado, argumentaba el licenciado Vallarta que las cuestiones políticas no eran aptas para generar una controversia que los tribunales tuvieran que dilucidar,

¹⁵⁸ García Becerra, José Antonio, op. cit., p. 130.

¹⁵⁹ Galván Rivera, op. cit., p. 366.

todo ello por tratarse de cuestiones políticas, ya que si así lo hicieran, el Poder Judicial se desnaturalizaría y perdería la majestad de sus funciones, con lo que el orden público quedaría subvertido desde sus cimientos.

La ley de Amparo de 1919 no preveía como causa de improcedencia del juicio de garantías, el que se tratara de derechos políticos, en general, o electorales, en particular.

La ley de amparo vigente incluyó en su articulado varias prevenciones, originadas en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la improcedencia del juicio de amparo en materia de derechos políticos. Aunque en su texto original, la disposición comprendía sólo a autoridades administrativas (presidentes de casillas, juntas computadoras o colegios electorales, así como las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras, congresos estatales, etcétera), en la reforma a la Ley de Amparo de 5 de enero de 1988, la materia se amplió de manera tal, que en la actualidad permite que la improcedencia del juicio de amparo se surta respecto a una autoridad administrativa o jurisdiccional electoral.

Como antecedentes de este medio de defensa jurisdiccional se tiene la denominada Apelación Ciudadana, contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, antes de la reforma de 1996. Esta acción se ejercitaba ante el Tribunal Federal Electoral por aquellos ciudadanos afectados por las decisiones del Instituto Federal Electoral, pero sólo en cuanto a la no expedición oportuna de la credencial para votar o por la indebida inclusión o exclusión de la lista nominal correspondiente a su sección electoral.

La Apelación Ciudadana a su vez, tiene como antecedentes los recursos administrativos de revisión y aclaración, que se encontraban previstos en el texto original del código de la materia, que data de 1990.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Idem.

Así las cosas, hasta antes de 1996 los ciudadanos que consideraban conculcados sus derechos político electorales, se encontraban en completo estado de indefensión, pues no contaban con un efectivo medio de defensa jurisdiccional, tutelador de tales derechos.

2.4.3.2 Regulación.

El fundamento constitucional del medio de defensa que se estudia en este apartado, se encuentra en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La regulación legal del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano se encuentra en los artículos 186, fracción III, inciso c), así como en el 189, párrafo I, inciso c), ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral regula este medio de impugnación, por cuanto hace a las reglas particulares en el Libro Tercero; las reglas comunes, aplicables a todos los medios de impugnación en materia electoral, están reguladas en el Libro Primero, Título Segundo de tal ley.

2.4.3.3 Naturaleza.

El Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano es un medio de impugnación constitucional, de plena jurisdicción y que admite la suplencia en la deficiencia de los agravios.

Para quien promueve se trata de una acción, puesto que la ley prevé para el ciudadano el derecho de acudir ante un órgano jurisdiccional para que, mediante una sentencia dictada dentro de un proceso, sea resuelto el litigio que

verse sobre la conculcación de derechos político-electorales y, en su caso, se realice la ejecución de lo juzgado.

2.4.3.4 Objeto.

En general, el objeto perseguido por este juicio es la salvaguarda de los derechos político-electorales del ciudadano, reconocidos en la constitución. Su fin principal consiste en restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral conculcado.

En el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, acorde con los artículos 80, párrafo 1, incisos del a) al f), y 82, párrafo 1, de la ley de la materia, pueden ser objeto de impugnación la no expedición de la credencial para votar, siempre que el ciudadano haya cumplido con todos y cada uno de los trámites y requisitos respectivos; la omisión de no incluir al ciudadano en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; la exclusión indebida del ciudadano de la lista mencionada; la violación al derecho político electoral de ser votado, en aquellos casos en que a un ciudadano que haya sido postulado por un partido político, como candidato a un cargo de elección popular, la autoridad administrativa electoral le niegue su registro como tal; la resolución dictada en la solicitud de registro, como partido político o agrupación política nacional, formulada por ciudadanos para tomar parte en los asuntos políticos del país; la negativa de la autoridad competente a otorgar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, por considerar que el candidato ganador es inelegible; la revocación de la constancia de mayoría o de asignación, por inelegibilidad del candidato triunfador y, en general, cualquier acto o resolución violatorio de cualquier otro derecho político electoral del ciudadano, ya sea de voto activo o pasivo, de asociación individual y libre para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país o de afiliación libre e individual a los partidos políticos.

2.4.3.5 Sujetos.

Fundamentalmente, son los siguientes:

Por una parte se encuentra el órgano jurisdiccional denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, encargado de dirimir la controversia planteada.

Ordinariamente, el ciudadano, por sí mismo y de manera individual, constituye el sujeto activo de la relación jurídica; lo excepcional es que la promoción del juicio corra a cargo de un grupo de personas y que actúen a través de un representante, sobre la base de los artículos 79 y 80, párrafo I, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, cuando se trate del derecho de asociación, ejercido por un grupo de ciudadanos, a quienes se les niegue su registro como partido político o asociación política.

La autoridad responsable configura el sujeto pasivo de la relación jurídica; la autoridad responsable es el funcionario u órgano, ya sea federal, estatal, distrital o municipal al que se le imputa el acto o resolución controvertido, que lesiona algún derecho político electoral del ciudadano que acude a solicitar la protección de la justicia. En materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido jurisprudencia sobre el particular, misma que a continuación se transcribe:

AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.—Tanto la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación como la doctrina, reconocen que los poderes públicos realizan actos que pueden ser considerados desde el punto de vista formal y material. El primero, —el formal—, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite el acto; en tanto que, el segundo, —el material—, a la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. Por tales razones, el nombramiento de los integrantes de un órgano competente para organizar o calificar los comicios en una determinada entidad federativa, constituye un acto materialmente administrativo electoral, a través del cual se ejerce una

atribución prevista en una ley, por lo que, con independencia de la naturaleza del órgano emisor de tal acto, exclusivamente respecto de éste, debe ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de revisión constitucional electoral, y como consecuencia, ese acto es susceptible de ser objeto de conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo señalado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el 4o. y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁶¹

En el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, existe la posibilidad de que intervenga un tercero interesado, con un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor; ello sobre la base del artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la ley últimamente citada.

2.4.3.6 Requisitos de procedencia.

Como se comentó en el apartado correspondiente al Juicio de Revisión Constitucional Electoral, los requisitos de procedencia son de dos tipos: los genéricos y los específicos.

Por cuanto hace a los requisitos específicos, los que atañen a este medio de impugnación están contenidos en el artículo 80, párrafo 1, de la ley mencionada, que a letra dice:

“ARTÍCULO 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

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

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

¹⁶¹ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, op.cit., pp. 33-34, Tesis S3ELJ03/2001.

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

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

Los incisos a), b) y c) prevén hipótesis referentes a la salvaguarda del derecho político de votar, relacionadas con los instrumentos necesarios para tal fin: contar con la credencial respectiva y estar incluido en la lista nominal de electores.

El inciso d) contempla una tutela contra la conculcación al derecho de ser votado.

El artículo que se comenta, en el inciso e), consigna la impugnación contra pretendidas conculcaciones a derechos de asociación política, ya que establece la posibilidad de que se dejen sin efecto resoluciones en las que indebidamente se hubiera negado el registro de un partido o agrupación política.

Un último requisito está contenido en el párrafo 2; tal requisito es el de haber agotado todas las instancias previas y realizado todas las gestiones necesarias, para estar en condiciones de ejercer el derecho presuntamente violado. Este requisito es explicable, si se tiene en cuenta que el juicio que en este

apartado se estudia es un medio de control constitucional y, en atención a su importancia y por los efectos vinculantes que produce, su promoción sólo tendrá justificación, si a través de otras instancias o gestiones previas, no se logró la reparación del derecho político-electoral conculcado.

Pese a esta disposición, cuando hay posibilidad de que el derecho político-electoral se agote en el tiempo y por ello, requiera de una resolución urgente, se ha eximido de este requisito a los promoventes, pues de lo contrario el fallo que se llegara a dictar no tendría eficacia práctica y se conculcaría de manera irreparable del derecho aducido por el actor. La jurisprudencia emitida al respecto se transcribe a continuación:

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES.—El requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, consistente en que el acto o resolución impugnados sean definitivos y firmes, debe tenerse por satisfecho si por causas no atribuibles al promovente, como el transcurso del tiempo y las circunstancias propias del desarrollo del proceso electoral local, la posibilidad de una restitución cabal de derechos a los actores, a través de un medio impugnativo local que en principio es el formalmente idóneo para lograrla, se ve inmersa en un alto grado de dificultad, o genera la imposibilidad material. Tal sería el caso de que en contra de un acto de una autoridad electoral local, se hiciera valer el juicio o recurso idóneo, conforme a la legislación ordinaria, para lograr su revocación, modificación o anulación, y coetáneamente, ante la incertidumbre de que la resolución se emita antes de que concluya y quede firme una etapa del proceso electoral, cautelarmente se promueve el juicio de revisión constitucional electoral, pero el medio impugnativo local es desechado de manera incorrecta, y esto provoca la consecuencia de que, con la insistencia del actor para que se sustancie correctamente el proceso impugnativo estatal, se disminuya en términos reales o se extinga la posibilidad de la restitución impetrada, por cualquier motivo, como puede ser el mero transcurso del tiempo electoral, en este supuesto, se debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad en el juicio de revisión constitucional electoral promovido de manera cautelar, como se demuestra a continuación. El requisito de definitividad y firmeza previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes, y por la otra, que para la promoción de dicho proceso tienen que haberse agotado, en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de los cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado. La razón lógica y jurídica de esta exigencia constitucional y legal, estriba en el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio mencionado un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando ya no existan al alcance medios ordinarios para conseguir la

reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella resulten insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 del ordenamiento legal antes mencionado, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, sino que se enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivas de derechos. En esa virtud, el análisis sobre la satisfacción de este requisito de procedibilidad, no debe hacerse con una visión estática de la ley y de los hechos a los que se va a aplicar, sino atender necesariamente a la dinámica de ambos elementos, porque sólo de esa forma se puede conseguir poner a salvo, en los casos concretos, los valores constitucionalmente protegidos a través de este proceso jurisdiccional, de manera que la posibilidad de que los recursos establecidos por las leyes puedan producir los efectos reparatorios para los que están destinados, no debe verse aisladamente, sino a la luz de todas las circunstancias reales que concurran en el caso que se examine, a fin de determinar si en el momento de proveer sobre la revisión constitucional es o no factible la reparación por el medio ordinario, y si no existe esa factibilidad, verificar si tal situación obedece a actos, omisiones o actitudes del afectado, o se debe a circunstancias que le son ajenas; de tal modo que, aunque en el momento de surgir un acto o resolución electoral, un determinado medio legal ordinario de impugnación resulte idóneo para conseguir a través de él la restitución de derechos, si con el transcurso del tiempo y la presencia de otras circunstancias desaparece en la realidad esa posibilidad reparatoria, se debe considerar que es constitucionalmente innecesario agotar hasta sus últimas consecuencias ese recurso o medio ordinario, y considerar procedente el juicio de revisión constitucional electoral, si satisface los demás requisitos previstos para ese efecto, siempre y cuando no subsista la posibilidad de que se dicten fallos contradictorios en el medio ordinario y el juicio constitucional.¹⁶²

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS.—El requisito de procedibilidad previsto en el artículo 86, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe considerarse satisfecho cuando el acto impugnado en el juicio de revisión constitucional electoral consista en la resolución dictada por un órgano jurisdiccional local que deseche un recurso o medio de defensa en la primera instancia, como por ejemplo el recurso de inconformidad, siempre y cuando concurran las circunstancias siguientes: 1. Que un partido político promueva el citado juicio contra el desechamiento, y simultáneamente, *ad cautelam*, el recurso local que pudiera proceder (como el de reconsideración); 2. Que antes de que el tribunal federal resuelva el juicio de revisión constitucional electoral, el tribunal local que conozca del recurso previsto en la legislación de la entidad federativa, lo deseche o declare improcedente (el de reconsideración en el ejemplo), y 3. Que la resolución mencionada en el punto anterior se emita cuando ya sea prácticamente imposible tramitar, sustanciar y resolver el juicio de revisión constitucional electoral que eventualmente pudiera promoverse contra ésta, antes de la fecha constitucional o legalmente señalada para la instalación definitiva del órgano o la toma de posesión real de los funcionarios declarados electos o asignados. No entenderlo así constituiría una denegación de justicia que dejaría en estado de indefensión al partido actor.¹⁶³

¹⁶² *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, op. cit., pp. 469-472, Tesis S3EL 019/99.

¹⁶³ *Ibid.*, Tesis S3EL 007/98, pp. 473-474.

2.4.3.7 Competencia

La pauta para determinar la competencia para el conocimiento del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano la proporcionan los artículos 189, fracción I, inciso f) y 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el artículo 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los dos artículos citados en primer lugar, señalan en general, la competencia de la sala superior y de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el artículo 83 señala específicamente tal competencia.

En el trabajo denominado “Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano” el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata¹⁶⁴, de manera resumida, explica la distribución de competencia, contenida en los artículos mencionados. Al respecto, opera de la siguiente manera:

“La regla general es que sea competente siempre la sala superior para conocer y resolver el juicio; la excepción se produce cuando el conocimiento corresponde a las salas regionales, al concurrir las dos siguientes circunstancias: a) que la promoción del juicio se realice durante y con relación a un proceso electoral federal ordinario, y b) que el tema de la impugnación se relacione con el derecho político-electoral de votar del ciudadano (no obtuvo su credencial para votar, no fue incluido en la lista nominal de electores o fue indebidamente excluido de ésta)”

Por cuanto hace a la distribución de la competencia entre las salas regionales, se atiende a un criterio territorial, puesto que dicha competencia recae

¹⁶⁴ Reyes Zapata, Mauro Miguel. “Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano”. En Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Coordinador, *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo II, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, pp.1217-1218.

en la sala regional a la cual pertenezca la circunscripción en donde se haya cometido la violación reclamada.

2.4.3.8 Legitimación y personería.

El actor debe promover de manera individual, ya que no se admite la figura jurídica de la representación. La única excepción, de acuerdo con los artículos 13, párrafo 1; 79, párrafo 1, en relación con el 80, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se presenta, cuando el juicio de promueve para salvaguardar el derecho político-electoral de asociación de ciudadanos.

2.4.3.9 Improcedencia y sobreseimiento,

Los artículos 10 y 11, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, señalan las causas generales de improcedencia y sobreseimiento de todos los medios de impugnación en materia electoral. Al respecto y en obvio de repeticiones, ver el apartado 2.4.2.8¹⁶⁵ pues operan las mismas causas para ambos juicios.

2.4.3.10 Trámite y Sustanciación.

El trámite y sustanciación del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano se establece en el artículo 9 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Al respecto y en obvio de repeticiones, ver el apartado 2.4.2.9¹⁶⁶

2.4.3.11 Sentencia

El artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala los requisitos que deben contener las sentencias que en materia electoral dicten tanto el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tales requisitos son:

¹⁶⁵ Vid. supra 2.4.2.8, p. 97.

¹⁶⁶ Vid. supra 2.4.2.9, p. 98.

Deben constar por escrito; contener la fecha, el lugar y el órgano que la dicta; el análisis de los agravios, así como el examen y valoración de pruebas, los fundamentos jurídicos y las razones que justifican la decisión que al efecto se tome; los puntos resolutivos y, en su caso, el plazo para su cumplimiento.

La sentencia que resuelve el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano puede tener alguno de los efectos que a continuación se señalan: Confirmar, modificar o revocar el acto o resolución que se impugna.

2.4.3.12 Ejecución de sentencias

Por lo que hace a la ejecución de sentencias relacionadas con el artículo 80, párrafo 1, incisos a), b) y c), así como del 85, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para los casos en que el ciudadano interponga el medio a causa de la no expedición de credencial para votar o de la indebida inclusión o no inclusión en la lista nominal correspondiente a su sección, si la sentencia es favorable a los intereses del demandado y la autoridad responsable no pudiera cumplir oportunamente con lo ordenado, los funcionarios de casilla deben permitir al ciudadano ejercer su derecho a voto, bastando para ello la presentación de una identificación y la copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia que al efecto haya emitido el órgano resolutor.

3. PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

3.1 Sistema Federal.

El sistema federal es la forma en que se organiza un Estado, en el que la distribución de facultades se da entre dos órdenes de gobierno; el federal y el local. Cada Estado tiene completo control sobre su sistema de gobierno y retiene los poderes no delegados al gobierno federal. El nivel de soberanía de los Estados se limita únicamente por las atribuciones conferidas a la federación.

Este sistema fue creación de los norteamericanos; nació y se desarrolló hasta la independencia de las 13 colonias, las cuales se vieron en la necesidad de unirse y de fortalecer su unión, a fin de presentar un frente común y vigoroso en la lucha contra la corona inglesa. El federalismo de los demás países que han adoptado este sistema se mide, por su aproximación o alejamiento del modelo norteamericano.

En México, el sistema federal se estableció por primera vez en 1824; desapareció temporalmente en 1836; se restableció por breve tiempo en 1847 y se adoptó en forma definitiva en 1857.

167

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una **República representativa, democrática, federal**, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

¹⁶⁷ Arteaga Nava, op. cit., p. 93.

Acorde con el artículo transcrito, el Estado mexicano está organizado mediante una forma de gobierno republicana, democrática, representativa y federal.

La forma republicana, es una característica por virtud de la cual, la titularidad de ciertos poderes es temporal, es decir, quienes desempeñan cargos públicos lo hacen por un lapso previamente establecido, a través de la consulta de la voluntad popular. La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para un cargo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a este sistema con la democracia.¹⁶⁸ La voluntad popular se expresa a través del sufragio, en donde el pueblo designa como representantes suyos a los que han de gobernarlo.

La característica de ser representativa surge de un contexto: la imposibilidad que existe en los estados actuales, para que los ciudadanos ejerzan directamente el poder que teóricamente les corresponde; así pues, como todo el pueblo en su conjunto no puede ejercer su soberanía, son los representantes de los ciudadanos en quienes recae la capacidad de decidir;¹⁶⁹ democrática, porque a través del voto los ciudadanos manifiestan su voluntad para la renovación de los poderes; federal, porque en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y porque lo que cada una de éstas realiza en la órbita de su competencia, es válido.

La finalidad de hacer el análisis del sistema federal, en el que se incluye la integración y facultades de los órganos en que se divide el poder, es evidenciar la participación de los diferentes órganos que intervienen en la propuesta y designación de los miembros de las autoridades electorales en las entidades federativas, ya sea formal o materialmente.

¹⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales...*, op. cit., p. 88.

¹⁶⁹ Arteaga Nava, op. cit., pp. 84-93.

3.1.1 División de poderes.

El término “división de poderes” se usa comúnmente para referirse a lo que en realidad se trata de la distribución de funciones entre los órganos del Estado. Respecto a este tema, dice el Dr. Ignacio Burgoa que “...*el poder público del Estado es uno e indivisible y que, por tanto, no existen “tres” poderes como indebidamente se supone y asevera, sino tres funciones en que se desenvuelve dinámicamente mediante múltiples y variados actos de autoridad que provienen de los diversos órganos del Estado...*”¹⁷⁰. Sin embargo, tal expresión es utilizada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 49 dispone:

“**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación **se divide**, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
...”

La división del poder tiene antecedentes muy remotos que datan desde las ideas de Platón y Aristóteles, en Grecia, y Polibio y Cicerón, en Roma, todas ellas manifestadas en torno a la tendencia de evitar la concentración del poder del Estado, a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes.

Esta idea es abordada por John Locke, para quien la razón superior de dividir el poder radica en la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso, lo que conlleva la garantía de libertad individual¹⁷¹.

En el Siglo XVIII, el Barón Montesquieu propone la estructuración de la división de poderes en el contexto que actualmente conocemos; es hasta esta época que tal cuestión cobra verdadera relevancia.

¹⁷⁰ Burgoa O. Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 729.

¹⁷¹ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 212.

Ahora bien, el esquema para la división de poderes a nivel federal, es similar al del nivel estatal. Se analiza el federal, pues se considera es más amplio y por tanto abarca, con sus respectivas particularidades que en su momento se harán notar, el esquema a nivel local.

Los artículos constitucionales en que se sustenta la división de poderes son el 49, 116 y 122. La parte relativa a la estructura y organización de la federación está contenida en el 49; el artículo en el que se determina la estructura constitucional del poder público de los Estados es el 116 y, finalmente, el artículo 122 contiene lo órganos que integran el poder público para el Distrito Federal.

3.1.2 Integración de los poderes de la unión.

3.1.2.1 Legislativo.

Sobre la base de los artículos 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del 1º de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el poder legislativo es bicameral; se deposita en un Congreso General, compuesto por dos cámaras, una de diputados y una de senadores. Estos órganos sesionan en cámara única, sólo cuando existe texto expreso en la constitución, por ejemplo, cuando se abre el primer período ordinario de sesiones y el presidente de la República presenta su informe anual, cuando el funcionario mencionado rinde su protesta, cuando el congreso se constituye en colegio electoral a fin de nombrar presidente interino o sustituto, en caso de sesiones solemnes, etcétera.

El término *quórum* se refiere a la reunión mínima de los elementos que componen un cuerpo colegiado. Este concepto se encamina a fundar la validez de una asamblea o reunión, con base en el número de asistentes. Cuando las

cámaras sesionan conjuntamente, el *quórum* que señala el primer párrafo del artículo 63 constitucional, dispuesto también en el artículo 8 de a ley orgánica de ese cuerpo colegiado, es de más de la mitad del número total de los miembros de cada una de las cámaras.

A falta de *Quórum* legal, el Presidente de la Cámara respectiva debe declarar la falta de éste y levantar la sesión¹⁷²

El Congreso de la Unión puede actuar como legislatura local, cuando crea leyes para la entidad federativa denominada Distrito Federal (por ejemplo, la facultad que tiene para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal) y como legislatura federal, cuando las elabora para todo el ámbito nacional.¹⁷³

Las resoluciones del congreso se adoptan generalmente por mayoría de sus miembros presentes. No hay ningún caso en que decida la minoría, ni hay alguno en que se exija la unanimidad. Hay dos casos de mayoría: la absoluta, integrada por más de la mitad de los votantes y es la que decide ordinariamente cuando existen proposiciones. La mayoría relativa es la que decide entre más de dos proposiciones; de ellas obtiene el triunfo la que alcanza mayor número de votos, aunque ese número no exceda de la mitad del total de votantes.¹⁷⁴

Cuando se trata de un acto legislativo en sentido estricto, es decir, cuando se expiden leyes o decretos, éstos se aprueban sólo por mayoría absoluta; cuando se trata de facultades administrativas o jurisdiccionales, es decir, cuando no está de por medio la aprobación de un acto legislativo en sentido estricto, es factible que se den casos de mayoría relativa.

¹⁷² Arteaga Nava, op. cit., p. 151.

¹⁷³ En posteriores apartados de este mismo capítulo se analiza con más detalle lo relativo a las facultades de cada uno de los poderes de la unión.

¹⁷⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 280-281.

El Congreso de la Unión debe sesionar dos veces al año de manera ordinaria. El primer período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión inicia el primero de septiembre y termina el 15 de diciembre de cada año; la excepción se da en el año en que el Presidente de la República inicia su encargo, ya que tal período puede prolongarse hasta el 31 de diciembre.

El segundo período de sesiones comienza el primero de febrero y concluye el treinta de abril. Extraordinariamente, el Congreso de la Unión puede reunirse en fechas diferentes a las mencionadas, previa convocatoria de la Comisión Permanente, para tratar sólo el asunto o asuntos objeto de la convocatoria; en caso contrario, el congreso general entra en receso.

En los períodos de receso del Congreso General, funciona la Comisión Permanente. Se integra con 37 miembros; 19 son diputados y 18 senadores. Respecto al *quórum* de la comisión permanente, ni la constitución, ni la ley orgánica del congreso y tampoco el reglamento lo determinan; sin embargo, en la práctica se ha entendido que debe ser más de la mitad de los elementos que la componen.¹⁷⁵

El Dr. Burgoa afirma que la comisión permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, ya que ésta no tiene la potestad de elaborar ley alguna.

3.1.2.1.1 Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados es uno de los órganos integrantes del Congreso de la Unión. El número total de integrantes de la Cámara de Diputados es 500; 300 se eligen por el principio de Mayoría Relativa y 200 por el Principio de Representación Proporcional. Por cada diputado propietario se elige uno suplente. Con la inclusión del último de los principios mencionados para elegir diputados, la

¹⁷⁵ Artega Nava, op. cit., p. 146.

cámara goza de mayor representatividad popular pluripartidista y pluriideológica, lo que denota un avance democrático.¹⁷⁶

Los diputados son representantes de la población; se eligen a través del voto directo de los ciudadanos mexicanos. La renovación total de la cámara de diputados se da cada 3 años.

El número de diputados electos por el principio de Mayoría Relativa es correlativo a la base demográfica. Actualmente, el territorio nacional se divide en 300 distritos electorales uninominales. La demarcación de estos 300 distritos resulta de la división de la población total del país entre los distritos señalados.

El procedimiento de elección por el principio de Representación Proporcional se lleva a cabo mediante el sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Actualmente son 5 las circunscripciones mencionadas, con cabecera en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Toluca y una en el Distrito Federal.

Para que un partido político tenga derecho a postular candidatos a diputados por el principio de Representación Proporcional deberá cumplir con ciertos requisitos, tales como acreditar que participó con candidatos a diputados por Mayoría Relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, etcétera.

Acorde a lo que dispone el artículo 63 constitucional, el *quórum* necesario para que la Cámara de Diputados pueda sesionar válidamente, se integra por más de la mitad de sus miembros.

¹⁷⁶ Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 684.

3.1.2.1.2 Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores, también conocida como Senado de la República, es el otro de los órganos que forman el Congreso de la Unión. Dentro de un régimen federal, el senado es el órgano que representa a los estados federados, pues se integra con los individuos (senadores) que igualitariamente cada uno de los Estados acredita¹⁷⁷, es decir, aunque entre dichos Estados existen diferencias en cuanto a su población, economía y territorio, cada entidad federativa tiene el mismo número de senadores.

El total de senadores que integran esta cámara es de 128. Por el principio de mayoría relativa se eligen a 64 miembros (dos por cada Estado y el Distrito Federal); 32 por el principio de Primera Mayoría y los 32 restantes son elegidos según el principio de Representación Proporcional.

La Primera Minoría se asigna al candidato del partido político que alcanzó el segundo lugar en la votación correspondiente.

La aplicación del principio de Representación Proporcional se lleva a cabo mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal; es decir, se toma en cuenta la totalidad del territorio nacional y las treinta y dos curules se distribuyen según la votación que obtengan los partidos políticos.

Los senadores son elegidos por medio del voto popular de los ciudadanos mexicanos; duran en su encargo 6 años, lapso que comprende dos legislaturas del Congreso de la Unión, pues éstas son definidas por cada legislatura de la Cámara de Diputados.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ibid., p. 627.

¹⁷⁸ Sánchez Bringas, op. cit., p. 422.

Finalmente, el *quórum* de la Cámara de Senadores se integra, al igual que el de la Cámara de Diputados, con más de la mitad del total de sus integrantes.

3.1.2.2 Ejecutivo

El poder ejecutivo tradicionalmente se ha estructurado en dos sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial –Elisur Arteaga también menciona los sistemas convencional y mixto-. El sistema presidencial es el que se sigue en México.

Algunas de las características más sobresalientes de este sistema de gobierno son: el presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; quienes desempeñan funciones en el órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno y viceversa; las funciones del legislativo están delimitadas respecto al Ejecutivo, ya que el presidente no puede disolver el Congreso, ni éste último emitir veto respecto a aquél, etcétera.

En este sistema, la función del poder ejecutivo radica en un solo individuo denominado Presidente. También suele denominársele Jefe de Gobierno, ya que la actividad realizada tiene naturaleza administrativa. La otra manera como se le denomina es Jefe de Estado, pues una de sus atribuciones o facultades comprende la representación internacional del Estado.

El poder del presidente deviene de la voluntad popular mayoritaria, pues corresponde sólo a los ciudadanos mexicanos elegir, a través del voto directo, a uno de los candidatos que para tal función proponen los partidos políticos, para funcionar por un período determinado. Actualmente en México, tal período es de seis años.

Durante su encargo, el Presidente sólo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común, aunque es pertinente acotar que el fuero del que goza tiene vigencia sólo durante el período de su ejercicio.

Las faltas temporales o absolutas del Presidente pueden provenir de diversas causas, por ejemplo, del fallecimiento o renuncia del titular, o de la no presentación, de la no verificación ni declaración de elección.

Cuando se trata de ausencia temporal menor a treinta días, el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, designarán al presidente interino para que funcione durante la ausencia del presidente. Cuando la ausencia sea por impedimento para desarrollar sus actividades, el presidente debe solicitar licencia al Congreso de la Unión; en caso de que no se encuentre reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

La ausencia definitiva, que puede darse por fallecimiento, imposibilidad física o mental o renuncia por causa grave –causa que deberá calificar el Congreso de la Unión-, procede de la siguiente manera:

El congreso debe estar reunido y contar con un *quórum* mínimo de las dos terceras partes del número total de sus miembros. Si la ausencia surgiera durante los dos primeros años del periodo presidencial, el Congreso de la Unión se constituye en colegio electoral y nombra un presidente interino; posteriormente expide convocatoria para que se realicen elecciones. El presidente electo concluirá el periodo del ausente.

Si el congreso no está en período ordinario de sesiones, la Comisión Permanente nombrará a un presidente provisional y posteriormente convocará al congreso a sesión extraordinaria, para que nombre al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales.

Cuando la ausencia se verifique durante los 4 últimos años del sexenio, en este caso no se realizan elecciones, ya que si el congreso está reunido, designa al presidente sustituto, quien deberá concluir el período. Si el congreso no está reunido, la Comisión Permanente convocará a sesión extraordinaria para que se erija en colegio electoral y haga la elección del presidente sustituto.

La función administrativa del Estado se desenvuelve en diversos actos administrativos, cuyas características esenciales son la concreción, particularidad e individualidad, sin que su motivación y finalidad deriven de un conflicto, controversia o cuestión contenciosa de índole jurídica, ni en la solución correspondiente; ¹⁷⁹ es el poder que preponderantemente aplica las normas generales –leyes- a casos concretos.

La función del ejecutivo es la administración pública, la cual se divide en centralizada y paraestatal.

Acorde con el artículo 90 constitucional y 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada se integra con las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La administración pública paraestatal se compone con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones y organizaciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

En el sector centralizado se encuadran las Secretarías de Estado, mismas que se identifican con la denominación de la rama que atienden. A sus titulares se les nombra Secretarios de Estado, quienes forman lo que se denomina el gabinete. Actúan como auxiliares administrativos del ejecutivo, desempeñando funciones tanto políticas como administrativas. Los secretarios de Estado derivan

¹⁷⁹ Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 731.

su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo por determinación presidencial, ya que cada uno de ellos es nombrado y, en su caso, destituido directamente por el presidente.

Aunque la ley últimamente citada hace referencia a los departamentos administrativos, éstos dejaron de existir, con la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993, que tuvo por objeto establecer la reforma política del Distrito Federal, con lo que desapareció el único departamento administrativo que existía.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal tiene como función primordial dar apoyo técnico jurídico al presidente de la República, en todos los asuntos que éste le encomiende; en concreto, proporcionar la asesoría y representación jurídica necesaria en el desempeño de la función.

Por cuanto hace a la administración pública paraestatal, ésta se refiere a la forma de organización administrativa que, conforme a la ley, se establece junto a la centralizada, mediante organismos descentralizados, empresas públicas, instituciones y fideicomisos públicos, para la realización de actividades específicas de interés público, con una estructura, funciones, recursos y personalidad jurídica independiente del Estado.¹⁸⁰ Este sector está integrado con los organismos públicos descentralizados del gobierno federal y las empresas en las que el gobierno federal participa con capital y dispone de representación en los consejos directivos.

3.1.2.3 Judicial

El Poder judicial es el órgano encargado de aplicar las normas generales a casos concretos, resolviendo controversias del orden federal.¹⁸¹

¹⁸⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo. Primer curso*, segunda edición, México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 2000, p. 135.

¹⁸¹ Sánchez Bringas, op. cit., p. 493.

Ejecuta dos tipos de funciones: la judicial que se traduce en un juez que resuelve un conflicto de derecho exclusivamente y la función de control constitucional, en la que se erige en protector del orden creado por la constitución, en los distintos casos que se presentan a su conocimiento.¹⁸²

Conforme con el artículo 94 constitucional, el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios y en Juzgados de Distrito.

El procedimiento para nombrar a los funcionarios judiciales difiere de los otros dos poderes. En principio, la designación de éstos no se lleva a cabo por medio de elecciones. Al respecto existen predominantemente tres criterios para el nombramiento de los juzgadores: Cuando se lleva a cabo por el órgano legislativo, cuando es el Ejecutivo el encargado de hacerlo y cuando se trata de un sistema mixto para la designación de tales funcionarios.

En México, la selección de jueces y magistrados se lleva a cabo a través de concursos de oposición. La organización de los concursos corre a cargo del Consejo de la Judicatura Federal y es el Pleno de la Suprema Corte quien toma la protesta de ley respectiva.

Por cuanto hace a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el sistema que se sigue es el mixto, ya que intervienen dos órganos en el procedimiento, como se especifica en los párrafos siguientes.

El máximo órgano del Poder Judicial es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se compone de once Ministros. Para nombrar a los Ministros de este órgano se sigue, como se comentó en el párrafo anterior, el sistema mixto, ya que el Presidente de la República somete a consideración del Senado una terna

¹⁸² Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 824.

de candidatos, de los cuales uno de ellos será designado, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en un plazo improrrogable de treinta días posteriores a la fecha en que se presentó la terna. Si en tal plazo el senado no hiciera la designación, el Presidente de la República elegirá, de la terna propuesta, a quien ocupará el cargo. Los Ministros duran en su encargo 15 años.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede funcionar en pleno o en salas.

El pleno se compone de los once ministros, pero basta la presencia siete de ellos para que pueda sesionar válidamente (con excepción de los casos previstos en el artículo 105, fracciones I y II constitucional, en los que es necesaria la presencia de al menos ocho ministros).

Este órgano tiene prescritos dos períodos ordinarios de sesiones; el primero inicia el dos de enero y termina el quince de julio y el segundo, del primero de agosto al quince de diciembre. Existe la posibilidad de que se lleven a cabo sesiones extraordinarias, cuando así lo considere el Ministro Presidente o cuando lo solicite alguno de los Ministros. Las resoluciones que dicta el órgano en comento se adoptan por unanimidad o por mayoría de los ministros presentes.

Las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son dos; la primera atiende los asuntos civiles y penales y la segunda conoce de los asuntos administrativos y laborales. Cada sala se forma con cinco ministros; aunque el *quórum* necesario para que la sala pueda sesionar válidamente es de 4 miembros.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está considerado por la Constitución como órgano especializado de tal poder y es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

El tribunal en comento se estructura con una Sala Superior y cinco Salas Regionales, éstas últimas con sede en las ciudades designadas como cabeceras de circunscripción plurinominal (Xalapa, Guadalajara, Monterrey, Distrito Federal y Toluca).

La Sala Superior es permanente y se integra con siete magistrados, quienes duran en su encargo diez años. El *quórum* necesario para sesionar es de cuatro magistrados, salvo que se trate de la elección de Presidente de la República, ya que en este caso se requiere como mínimo la presencia de seis de sus miembros para hacer la declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Las Salas Regionales funcionan sólo durante el año en que se llevan a cabo elecciones federales ordinarias y cada una se integra con tres magistrados, designados para un período de ocho años. Para integrar el *quórum* es necesaria la presencia de los tres magistrados que conforman la sala.

La designación de los magistrados del tribunal electoral, tanto de la Sala Superior, como de las Regionales, se lleva a cabo de la siguiente manera: la Suprema Corte de Justicia de la Nación propone a la Cámara de Senadores las ternas de candidatos. A través del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes tal cámara, o en su caso, la Comisión Permanente, elegirá a quienes consideren más apto para ocupar la magistratura.¹⁸³

El Consejo de la Judicatura Federal es el órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación; se integra con siete consejeros, quienes son designados de la siguiente manera: tres por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; dos son elegidos por la Cámara de Senadores y uno por el Presidente de la República. Este Consejo es presidido por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁸³ Galván Rivera, op. cit., pp. 111-112.

Los consejeros duran en su encargo cinco años. Durante este período son inamovibles, es decir, no pueden ser destituidos discrecionalmente. Funciona en pleno o en comisiones; en pleno, sólo cuando se trata de asuntos que se consideran relevantes, por ejemplo, la designación, adscripción o remoción de magistrados o jueces federales.

En general, las facultades del Consejo de la Judicatura son las relativas a la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial.

Los tribunales unitarios se componen de un solo magistrado; los de circuito de tres. Los tribunales unitarios sólo desempeñan la función judicial federal, en su carácter de órganos de segunda instancia respecto de los juicios distintos del amparo, que en primer grado se ventilan ante los jueces de distrito; los colegiados no ejercitan tal función, sino la de control constitucional y los jueces de Distrito desempeñan ambas funciones.¹⁸⁴

Los Magistrados de circuito, los unitarios y los Jueces de Distrito son nombrados a través de concursos de oposición, por el Consejo de la Judicatura Federal; duran seis años en su encargo y al término, pueden ser ratificados o promovidos a cargos superiores.

3.1.3 Facultades formales y materiales de los poderes de la unión.

Se considera importante tratar *grosso modo* el tema relativo a las facultades o atribuciones de los poderes de la unión, pues uno de los problemas que se aborda en esta tesis está relacionado con ello. Como se verá a detalle posteriormente, en la designación de los integrantes de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales estatales intervienen dos poderes; uno de ellos es el legislativo local, el cual se encarga de hacer la designación

¹⁸⁴ Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 846-847.

mencionada. Así pues, en caso de existir un conflicto, en principio habrá de determinarse qué tipo de acto es el que emitió el órgano que hace la designación, pues si no existe disposición expresa, ello será la base para determinar cuál será la autoridad que deba dirimir el conflicto que, en su caso, se genere.

Las principales atribuciones con que está investido un órgano estatal atañen en su conjunto mayoritario a alguna de las funciones que realiza; es decir, se califica en razón de la función predominante que desempeña.¹⁸⁵

Los criterios analíticos que se aplican para el estudio de las atribuciones de los órganos del Estado son dos, el formal y el material.

El criterio formal califica la facultad sobre la base del órgano que la produce; en cambio, el criterio material atiende a la naturaleza de la atribución, sin importar el órgano que la haya emitido.

En el ejercicio de sus facultades formales, los poderes del Estado emiten los siguientes actos:

ACTO LEGISLATIVO: Función pública del Estado que se traduce en actos de autoridad *lato sensu* llamadas “leyes” que son normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad.

ACTO ADMINISTRATIVO. Función pública del Estado que se traduce en actos de autoridad de índole administrativa, que tienen como elementos intrínsecos que son concretos, particularizados e individualizados.

ACTO JURISDICCIONAL. Función pública del Estado que tiene como objeto resolver o dirimir una situación conflictiva concreta.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Ibid., p. 731.

¹⁸⁶ Idem.

3.1.3.1 Del legislativo

Las facultades formales del poder legislativo consisten, en las atribuciones que a favor de tal organismo establece la Constitución, para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes.¹⁸⁷

Aunque la creación legislativa es la principal tarea del poder legislativo, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos. Elisur Artega¹⁸⁸ clasifica en 3 categorías las facultades del legislativo: 1) facultades propiamente legislativas (cuando expide leyes y decretos); 2) facultades administrativas (a guisa de ejemplo, cuando ejerce su presupuesto, se constituye en colegio electoral, hace nombramientos de índole diversa, contrata a su personal, etcétera); y 3) facultades jurisdiccionales (cuando, en términos del art. 110 constitucional, juzga a un servidor público)

Cuando el Congreso expide una ley, coincide en la realización del acto el aspecto formal (por provenir del órgano legislativo) y el aspecto material (por tratarse de un acto que crea una situación jurídica general, impersonal, objetiva).

Cuando el Congreso realiza actos de índole diferente a la anotada en el párrafo anterior, (por ejemplo, cuando acepta la renuncia del Presidente) se trata formalmente de una facultad legislativa, pero materialmente es una atribución administrativa, porque su naturaleza no es la de una norma general, sino la de un acto individualizado de aplicación normativa.

Otro ejemplo de atribuciones materiales de este poder es la facultad concedida al Congreso de la Unión para aceptar la renuncia del presidente,

¹⁸⁷ Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., pp. 642-643.

¹⁸⁸ Artega Nava, op. cit., pp. 116-117.

facultad que formalmente es legislativa, porque le corresponde al congreso aceptarla (o en su caso rechazarla) pero es materialmente administrativa, porque su naturaleza no es la de una norma general, sino de un acto individualizado de aplicación normativa.

3.1.3.2 Del ejecutivo.

El poder ejecutivo tiene preponderantemente la función de cumplir y hacer cumplir las leyes.¹⁸⁹

La facultad ejecutiva genérica comprende todo acto de autoridad en virtud del cual se complementan, realizan o aplican leyes, decretos, acuerdos de cuerpos colegiados, etcétera.¹⁹⁰

Como se apuntó en párrafos anteriores, el ejecutivo no sólo realiza las funciones que formalmente le corresponden.

Dentro de las facultades materiales se puede mencionar la contenida en el artículo 71 constitucional, que le permite al ejecutivo iniciar leyes, lo que obviamente es una facultad que, al ser ejercida por el ejecutivo, no existe en ésta sino el aspecto material.

El artículo 89 constitucional, de las 20 fracciones que contiene, 18 de ellas son facultades que en el ámbito administrativo le corresponden al Ejecutivo Federal. Los artículos 89, fracción X y 133 constitucionales, al facultar al presidente de la República a celebrar Tratados Internacionales, los que al ser aprobados por el Senado de la República forman parte de la Ley Suprema de la Unión, establece una facultad material al Ejecutivo, también de naturaleza legislativa.

¹⁸⁹ Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 741.

¹⁹⁰ Arteaga Nava, op. cit., p. 271.

Otras facultades materiales -legislativas- de este órgano, se desprenden de las excepciones que en materia de emergencia establece el artículo 49 y en materia de comercio exterior, los artículos 29 y 131 constitucionales.

3.1.3.3 Del judicial.

La atribución formal que tiene a su cargo el Poder Judicial es la de aplicar las normas generales a casos concretos, resolviendo controversias del orden federal. De manera más explícita, tales facultades se encuentran en los artículos 103 a 107 que a continuación se transcriben:

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

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

ARTÍCULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

- I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado;
- I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;
- II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;
- III. De aquéllas en que la Federación fuese parte;
- IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, misma que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y
- VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.

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

- I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
 - a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
 - b) La Federación y un Municipio;
 - c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
 - d) Un Estado y otro;
 - e) Un Estado y el Distrito Federal;
 - f) El Distrito Federal y un Municipio;
 - g) Dos Municipios de diversos Estados;

- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

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:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

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

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

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

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

ARTÍCULO 106.- Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

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

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;

II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare;

En el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de la queja de acuerdo con lo que disponga la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución.

Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el Estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

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

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; siempre que en materia civil haya sido impugnada la violación en el curso del procedimiento mediante el recurso ordinario establecido por la ley e invocada como agravio en la segunda instancia, si se cometió en la primera. Estos requisitos no serán exigibles en el amparo contra sentencias dictadas en controversias sobre acciones del Estado civil o que afecten al orden y a la estabilidad de la familia;

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

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

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

V. El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a) En materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares.

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal.

c) En materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios del orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte el fallo, o en juicios del orden común.

En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales, y

d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los tribunales colegiados de circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo, por estimarlos directamente violatorios de esta Constitución, leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del Artículo 89 de esta Constitución y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados o por el Jefe del Distrito Federal, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno;

IX. Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales;

X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley, para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público.

Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la interposición del amparo, y en materia civil, mediante fianza que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión ocasionare, la cual quedará sin efecto si la otra parte da contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al Estado que guardaban si se concediese el amparo, y a pagar los daños y perjuicios consiguientes;

XI. La suspensión se pedirá ante la autoridad responsable cuando se trate de amparos directos promovidos ante los Tribunales Colegiados de Circuito y la Propia autoridad responsable decidirá al respecto. En todo caso, el agraviado deberá presentar la demanda de amparo ante la propia autoridad responsable, acompañando copias de la demanda para las demás partes en el juicio, incluyendo al Ministerio Público y una para el expediente. En los demás casos, conocerán y resolverán sobre la suspensión los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito;

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa, o ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso, las resoluciones que se pronuncien, en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado, en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción;

XIV. Salvo lo dispuesto en el párrafo final de la fracción II de este artículo, se decretará el sobreseimiento del amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria.

La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;

XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratase de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.

Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Suprema Corte de Justicia, una vez que hubiera determinado el incumplimiento o repetición del acto reclamado, podrá disponer de oficio el cumplimiento sustituto de las sentencias de amparo, cuando su ejecución afecte gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso. Igualmente, el quejoso podrá solicitar ante el órgano que corresponda, el cumplimiento sustituto de la sentencia de amparo, siempre que la naturaleza del acto lo permita.

La inactividad procesal o la falta de promoción de parte interesada, en los procedimientos tendientes al cumplimiento de las sentencias de amparo, producirá su caducidad en los términos de la ley reglamentaria.

XVII. La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.

XVIII. (Se deroga)

Las atribuciones materiales administrativas se desprenden del artículo 97, por cuanto hace a la facultad de investigación de algún hecho que constituya violación del voto público; las legislativas, referidas al establecimiento de jurisprudencia y a la declaración de inconstitucionalidad de normas generales, es posible encontrarlas en los artículos 94, párrafo séptimo y 105, párrafo segundo, respectivamente.

En concepto del profesor Enrique Sánchez Bringas, la atribución del poder judicial de establecer jurisprudencia obligatoria es formalmente un acto jurisdiccional, porque es emitida por el órgano judicial, pero materialmente legislativa, porque su naturaleza corresponde a una norma general.¹⁹¹

¹⁹¹ Sánchez Bringas, op. cit., p. 406. Al respecto, me permito manifestar mi divergencia, ya que considero que el emitir jurisprudencia no se trata propiamente de un acto legislativo, es decir, considero que no es una norma general, puesto que sólo alcanza a aquéllos que se encuentren en una situación exactamente igual; además, se deben satisfacer ciertos requisitos antes de que constituya jurisprudencia. Finalmente, la jurisprudencia no contiene los caracteres esenciales de toda norma jurídica, es decir, la abstracción, la impersonalidad y la generalidad.

Por cuanto hace a funciones administrativas, el poder judicial realiza éstas a través de uno de sus órganos auxiliares, el denominado Consejo de la Judicatura Federal que, como se anotó en párrafos precedentes, se encarga de la administración de los recursos con que cuenta tal poder.

3.2 Injerencia de los poderes.

El sistema de pesos y contrapesos, encaminado a alcanzar el equilibrio entre las tres ramas en que se divide el gobierno del Estado mexicano, es sustancial al momento de llevar a cabo el procedimiento de propuesta y designación de aspirantes a ocupar los cargos de magistrados o consejeros electorales en las entidades federativas.

Nuestra constitución consagra la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes, por ejemplo, en la celebración de los tratados internacionales participan el Presidente de la República y el Senado.

La otra manera en que se realiza la colaboración es otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos, por ejemplo, la facultad que tiene el senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero.¹⁹²

Así pues, aunque el primer párrafo del artículo 49 constitucional no hace sino expresar la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada, es decir, existe una coordinación de poderes.

¹⁹² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 219.

En esta virtud, no es exacto aseverar que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas; existen las denominadas excepciones o temperamentos, que son los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado, para el desarrollo de una atribución. Deriva de la locución *temperar* que significa atemperar, templar o disminuir el exceso de una cosa. Su aplicación en lo que se refiere a los órganos del Estado se explica, porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes.¹⁹³

El tema de este apartado deriva de lo anotado en los apartados anteriores, relativo a las facultades de cada uno de los poderes, ya que es evidente que cada uno desempeña las funciones que formalmente les corresponden, pero materialmente también las que son inherentes a los demás poderes. Pero no sólo eso; también existe una injerencia de poderes en las atribuciones con que cuenta cada uno de ellos.

Se considera que es importante señalar esta particularidad, puesto que en el tema que en este trabajo se desarrolla, es decir, en la propuesta y designación de las personas que aspiren a ocupar cargos en las instituciones administrativas y jurisdiccionales electorales en las entidades del país, uno de los poderes es el que realiza la propuesta y otro poder, generalmente el legislativo local, es el que designa al funcionario en cuestión. En el siguiente apartado se muestra una tabla que contiene una síntesis al respecto.

¹⁹³ Sánchez Bringas, Enrique. Derecho constitucional. Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, págs. 403-411.

3.3 Propuesta y designación de magistrados y consejeros electorales en las entidades federativas.

La tabla que a continuación se presenta, tienen la finalidad de presentar un panorama general de la forma en que se proponen y designan a los consejeros y magistrados electorales estatales.

Las abreviaturas utilizadas en la tabla significan genéricamente: CPE= Constitución Política del Estado, LOPJE = Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado y LE = Código o Ley Electoral del Estado.

MAGISTRADOS				CONSEJEROS		
ESTADO	PROPONE	DESIGNA	OBSERVACIONES	PROPONE	DESIGNA	OBSERVACIONES
Aguascalientes	El Consejo de la Judicatura local propone al ejecutivo y éste elige a la terna a presentar al Congreso. Art. 54 CPE	El Congreso Estatal (no indica el quórum requerido) Art. 27 CPE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Integrantes del Congreso local Art. 27, XXI, CPE	Congreso local por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Art. 27, XXXI, CPE	
Baja California	El Congreso del Estado emite convocatoria dirigida a los profesionales del derecho residente en el Estado Art. 254, I, LOPJE	El Congreso del Estado, a través de una comisión especial, dictaminará el pleno, mediante el voto de las dos terceras partes de Art. 254, III, LOPJE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	El Congreso del Estado emite convocatoria dirigida a los ciudadanos residente en el Estado Art. 158 LE	El Congreso local, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Art. 158, III, LE	LE= Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.
Baja California Sur	El Tribunal Superior de Justicia del Estado. Art.99, párrafo Segundo, CPE	El Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Art. 99, párrafo Segundo, CPE	Pertenece al Poder Judicial Estatal.	Cada fracción parlamentaria presenta una lista de hasta cinco candidatos. Art. 88, LE	El Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Art. 88, LE	
Campeche	El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado envía al Congreso del Estado una lista de nueve	El Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Art. 509, LE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Los grupos parlamentarios representados en el congreso. Art. 24, III, CPE	El congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.	LE= Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de

	candidatos Art. 507, LE				Art. 24, III, CPE	Campeche.
Coahuila	El Consejo de la Judicatura Estatal presenta al gobernador del Estado una lista de candidatos. Art. 146, CPE	El gobernador del Estado, con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso Local. Art. 136, II y 146	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Los Diputados de los diferentes partidos representados en el Congreso. Art. 27, párrafo Cuarto, CPE	El Congreso del Estado, a través del voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Art. 27, párrafo Cuarto, CPE	LE= Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza y Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.
Colima	El Tribunal Superior de Justicia del Estado. Art. 312, LE	El Congreso local, por mayoría calificada de sus integrantes. Arts. 33 CPE y 312, LE		Cada grupo parlamentario propone una lista de hasta nueve candidatos. Art. 152, LE	El Congreso local, por mayoría calificada de sus integrantes. Art. 152, LE	
Distrito Federal	Grupos parlamentarios Art. 132 del Estatuto de Gobierno del DF	Las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del D.F. Art. 132 del Estatuto de Gobierno del DF		Grupos parlamentarios Art. 125 del Estatuto de Gobierno del DF	Las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del D.F. Art. 125 del Estatuto de Gobierno del DF	
Durango	El Tribunal Superior de Justicia, a través del Consejo de la Judicatura Estatal, propone ternas al Congreso. Art. 97, párrafo Tercero, CPE	El Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de los miembros. Arts. 55, XXVIII BIS y 97, párrafo tercero de la CPE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	El Congreso del Estado emite convocatoria dirigida a los ciudadanos residentes en la entidad; de los aspirantes, una comisión del legislativo local propone al pleno de la legislatura una relación con 21 ciudadanos	El congreso estatal, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Arts. 25, párrafo 15 CPE y 110, párrafo V LE.	
Estado de México	Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Estado.	Dos terceras partes de los miembros presentes de Congreso local.		Los grupos parlamentarios. Art. 11 CPE	Dos terceras partes de los diputados presentes.	

Guanajuato	Art. 11 CPE El Ejecutivo propone dos y el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado propone 3 Art. 31 CPE y 337 LE	Art. 11, CPE Dos terceras partes de los miembros del Congreso. Art. 31 CPE y 337 LE		Los grupos parlamentarios proponen a tres y el Poder Ejecutivo del Estado dos. Arts. 31, CPE y 56 LE	Art. 11 CPE Por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de Estado. Art. 31 CPE	
Guerrero	Las fracciones parlamentarias Art. 25 CPE	El Congreso local por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.		Los coordinadores de las fracciones parlamentarias y los representantes de partido Art. 25, CPE y 70 LE	El Congreso local por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Art. 25 CPE y 70 LE	
Jalisco	Grupos parlamentarios Art. 69, CPE	Congreso local, por el voto de cuando menos las dos terceras partes de los miembros presentes. Art. 69 CPE	Pertenece al Poder Judicial local.	Grupos parlamentarios, previa consulta a la sociedad. Art. 12, V CPE	El Congreso local, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes Art. 12, V, CPE	
Michoacán	Supremo Tribunal de Justicia del Estado Art. 201 LE	Dos terceras partes de los diputados presentes en el Congreso del Estado Art. 201 LE		Grupos parlamentarios Arts. 44 y 111 CPE	Congreso local por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Arts. 44 y 111 CPE	
Nayarit	Grupos parlamentarios representados en el Congreso del Estado. Art. 6º Ley de Justicia Electoral del Estado y 74 de la Ley Electoral Estatal	Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los presentes Art. 6º Ley de Justicia Electoral del Estado y 74 de la Ley Electoral Estatal		Grupos parlamentarios representados en el congreso local. Art. 74, CPE	Congreso local, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Art. 74, CPE	
Nuevo León	El Congreso del Estado emite convocatoria abierta a la cual deberán concurrir Licenciados en Derecho. Puede presentar propuestas cualquier	Por consenso del Congreso del Estado; a falta de éste serán electos por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación,		El Congreso del Estado emite convocatoria abierta; tendrán derecho a presentar propuestas cualquier ciudadano, agrupación u organización social no gubernamental legalmente constituida. Art. 70, LE	Por consenso del Congreso del Estado; a falta de éste serán electos por las dos terceras partes de los integrantes	A los consejeros se les denomina "Comisionados Ciudadanos"

	ciudadano, agrupación u organización social no gubernamental legalmente constituida Art. 229, LE	se hará por insaculación. Art. 44, CPE y 229, LE			de la Legislatura. De no alcanzarse dicha votación, se hará por insaculación. Art. 43, CPE y 229 del LE	
Oaxaca	A propuesta del Presidente, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado propone una lista de entre los miembros de la judicatura. Arts. 25 CPE y 63 LE	Dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso local en la sesión correspondiente Arts. 25 CPE y 246 LE		Fracciones parlamentarias de los partidos representados en la Cámara de Diputados –supongo que estatal- Art. 63 LE	Por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado Art. 63 LE	
Puebla	El congreso del Estado o la comisión permanente convoca a Universidades y Escuelas de Derecho, Asociaciones, Barras y Colegios de Abogados de la Entidad. Art. 329, CPE	El Congreso del Estado, por consenso. Si no se da, por mayoría calificada de los miembros presentes. Arts. 57, XIV, CPE y 329, III LE		El Congreso del Estado emite una convocatoria pública dirigida a la sociedad civil. Art. 3, II CPE	El Congreso del Estado, por consenso o por mayoría calificada de los miembros presentes Art. 3, II, CPE y 82 LE	
Querétaro	Ni la constitución ni la ley electoral local disponen de manera expresa quién propondrá a los magistrados integrantes del poder judicial; se infiere que es la misma legislatura quien propone y designa, ya que la ley electoral remite al art. 67 de la constitución local.	Legislatura del Estado, por las dos terceras partes de los presentes. Art. 41, XV CPE,	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Los grupos parlamentarios, (Se expide convocatoria abierta dirigida a la ciudadanía en general. Tendrán derecho a presentar propuestas cualquier ciudadano, agrupación y organización no gubernamental.) Art. 15 CPE y 66, I, a), LE	La legislatura del Estado mediante el consenso o por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes Art. 15 CPE	
Quintana Roo	Los grupos parlamentarios. Art. 49 CPE	Legislatura del Estado o en su caso, la diputación permanente. Art. 49 y 75, XII CPE		Los grupos parlamentarios. Art. 49 CPE	Legislatura del Estado o en su caso, la diputación permanente Art. 49 y	LE = Ley Electoral del Estado de Q.R. y Ley Estatal de Medios

					75, XII CPE	de Impugnación en Materia Electoral.
San Luis Potosí	Supremo Tribunal de Justicia. Art. 32, CPE	Dos terceras partes de sus miembros presentes del Congreso del Estado Art. 32 CPE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Partidos políticos y ciudadanos potosinos. Art. 59, I LE	Dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado Art. 31 CPE	
Sinaloa	Los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la ley. Art. 203, A LE	Congreso local, por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes Art. 203, B, LE		Los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, instituciones académicas y organismos intermedios reconocidos por la ley. Art. 50 LE	Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Art. 15 CPE	
Sonora	El Congreso del Estado emite convocatoria pública dirigida a los profesionales del derecho residentes en la entidad Art. 22, CPE y 311 LE	Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Art. 22 CPE		Congreso Estatal Electoral emite convocatoria dirigida a los ciudadanos residentes en la Entidad Art. 22 CPE y	Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes Art. 22 CPE	
Tabasco	El pleno del tribunal Superior de Justicia del Estado propone 3 y el Presidente del mismo tribunal propone 2. Art. 63 Bis, CPE	El Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Art. 63 Bis, CPE		Grupos parlamentarios Art. 9, IV CPE y 100, I LE	Congreso local, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Art. 9, IV CPE y 100, I LE	
Tamaulipas	Partidos políticos representados en el Congreso del Estado y del Supremo Tribunal de Justicia del Estado Art. 20, IV, CPE	Dos terceras partes de los diputados Art. 20, IV, CPE		Partidos políticos nacionales o estatales con registro vigente Art. 20, II, CPE y 87 LE	Voto De las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado Art. 20, II, CPE y 87 LE	
Tlaxcala	El artículo 83, párrafos X y XI disponen que se debe emitir convocatoria dirigida a todos los abogados de	Congreso local, con la votación de por lo menos las dos terceras partes del total de los diputados	Pertenece al Poder Judicial Estatal.	No se expresa ni en la constitución, ni en las leyes orgánicas del poder judicial, ni del poder legislativo, todas ellas de la entidad que se analiza.	Congreso del Estado, por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes	

	la entidad, más no específica quién deberá emitir tal convocatoria. Tampoco existe disposición alguna en las leyes orgánicas de los poderes legislativo ni judicial (algunos textos remiten a tales leyes, por ejemplo el 156 del LE)	presentes Art. 84, CPE			Art. 10, IV y 54, XXIX CPE	
Veracruz	Gobernador del Estado Art. 59, CPE	Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes Art. 33, XIX y 59 CPE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Partidos políticos Art. 33, XVIII CPE	Dos terceras partes de los integrantes del Congreso local Art. 33, XVIII CPE	
Yucatán	Una de las comisiones del legislativo local expide convocatoria pública dirigida a las organizaciones sociales, agrupaciones y partidos políticos Art. 280, I, CPE	Congreso del Estado por el voto de las dos terceras partes de sus miembros Art. 280, CPE		Una de las comisiones del legislativo local expide convocatoria pública dirigida a las organizaciones sociales, agrupaciones y partidos políticos Art. 30, XVI y 86, CPE	Congreso local, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Art. 86, IV CPE	
Zacatecas	El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado Art. 102, CPE	Legislatura del Estado con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. Art. 102, CPE	Pertenece al Poder Judicial Estatal	Fraciones legislativas Art. 38, IV CPE y 243, 3 LE	Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Art. 38, IV CPE y 243, 3 LE	

Del análisis del cuadro precedente es posible advertir, que el sistema de designación de aspirantes es un sistema mixto, ya que la propuesta se lleva a cabo por una entidad y la designación la hace el legislativo local (salvo en el

Estado de Coahuila, en donde la designación de Magistrados la hace el Gobernador del Estado aunque, finalmente, con la aprobación del congreso).

También se observa que hay entidades en donde es posible que los ciudadanos acudan por sí mismos o a través de organizaciones distintas a los partidos políticos, a manifestar su interés para participar en la selección de los funcionarios electorales en cuestión.

Se considera que esta es una de las cuestiones de donde deriva el problema que se analiza, pues si la propuesta del ciudadano fue hecha por un partido político, el posible conflicto que se genere puede resolverse a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral, ya que el partido político tendrá legitimación para interponer tal medio de defensa; en cambio, si la inconformidad con la designación proviene directamente del ciudadano o de una organización diferente a un partido político, en ese caso no existe un medio de impugnación que puedan hacer valer para manifestar su inconformidad con ello, con lo que el agraviado queda en estado de indefensión.

El siguiente capítulo incluye los casos en que se ha dado esta situación y cómo se ha resuelto por la instancia ante la que han acudido los afectados.

4. ACCIONES INTENTADAS ANTE LA INCONFORMIDAD EN LA DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS Y MAGISTRADOS ELECTORALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

4.1 Inconformidad ante la designación de los consejeros o magistrados de los órganos electorales estatales.

El juicio de amparo, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano son los medios a los que han acudido los ciudadanos a manifestar su inconformidad cuando no se vieron favorecidos para ocupar los cargos de consejeros o magistrados electorales en las entidades federativas. A continuación se analiza de qué manera ha procedido el juzgador en cada uno de los tres medios jurisdiccionales mencionados.

En primer lugar se analizará el caso en que los aspirantes han acudido a solicitar la protección de la justicia, a través del **Juicio de Amparo**.

Como quedó de manifiesto en el capítulo anterior, en la designación de ciudadanos que van a desempeñar funciones administrativas o jurisdiccionales en materia electoral en las entidades estatales intervienen dos órganos: uno, que propone y, otro, generalmente el legislativo, que propiamente hace la designación.

Se considera pertinente anticipar que en la designación de funcionarios electorales, los decretos emitidos por los congresos locales, aunque formalmente son actos legislativos, se trata de actos materialmente administrativos de carácter electoral, pues a través de ellos se ejerce una atribución intrínsecamente de naturaleza electoral, puesto que se trata de una cuestión encaminada a la realización de la democracia representativa; esto es, al emitir tales actos, los congresos citados tienen el carácter de autoridad electoral. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes tesis:

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.—

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4o. y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver cierto medio de impugnación en materia electoral, debe determinarse en función de la naturaleza del acto o resolución objeto del juicio de revisión constitucional electoral. Lo anterior es así, en virtud de que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos criterios distintos: Uno formal y otro material. El primero, el formal, atendiendo a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. De acuerdo con lo anterior, en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por determinado Congreso de un Estado, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado; en efecto, se debe arribar a dicha conclusión, si se está en presencia de un asunto en el cual la autoridad responsable o legislatura del Estado ejerza una atribución prevista en una ley electoral, verbi gratia, la designación de los integrantes del órgano superior de dirección responsable de la organización de las elecciones, y si se tiene presente la naturaleza jurídica de dicho órgano electoral y las atribuciones que se prevean en su favor, tanto en la Constitución local como en las leyes electorales secundarias respectivas. Efectivamente, la determinación del Congreso local —a que se alude en este ejemplo— relativa a la integración del órgano responsable de la preparación de las elecciones en el Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.¹⁹⁴

AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.—

Tanto la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación como la doctrina, reconocen que los poderes públicos realizan actos que pueden ser considerados desde el punto de vista formal y material. El primero, —el formal—, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite el acto; en tanto que, el segundo, —el material—, a la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. Por tales razones, el nombramiento de los integrantes de un órgano competente para organizar o calificar los comicios en una determinada entidad federativa, constituye un acto materialmente administrativo electoral, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley, por lo que, con independencia de la naturaleza del órgano emisor de tal acto, exclusivamente respecto de éste, debe ser considerado como autoridad responsable para efectos del juicio de revisión constitucional electoral, y como consecuencia, ese acto es susceptible de ser objeto

¹⁹⁴ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, op. cit., pp. 10-11.

de conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos de lo señalado en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el 4o. y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁹⁵

Se hace la aclaración que antecede, para destacar que una de las causas por las que la suprema corte y otros tribunales federales han rechazado la procedencia del juicio de amparo, está fundamentada en el artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, que disponen como causa de improcedencia, el hecho de que el acto reclamado provenga de un organismo o autoridad electoral o de un órgano político, respectivamente.

Como se anotó en el capítulo 1, los derechos político electorales son una especie de los derechos políticos. Al respecto, el Dr. Rodolfo Terrazas dice que *“...los derechos político-electorales de los ciudadanos son las facultades que tienen éstos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país, así como para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas, resulta indudable que la connotación “materia política” a la que regularmente se ha hecho referencia, los abarcaría en forma absoluta”*¹⁹⁶

Los argumentos en que fundamentalmente se ha basado la suprema corte y los tribunales federales para declarar la improcedencia del juicio de amparo respecto de los asuntos de corte político electoral son los siguientes:

El primero, que se sustenta en la disposición contenida en el Artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo que dicen:

“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

...

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

¹⁹⁵ Idem., pp. 21-22.

¹⁹⁶ Terrazas Salgado, Rodolfo. “Introducción al Estudio de la Justicia constitucional Electoral en México”. Tomo I, México, Ángel Editor, 2006, p. 696.

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.

...”

El segundo argumento sostiene, que el juicio de amparo fue estructurado para permanecer ajeno a aspectos de carácter electoral, a fin de evitar que intereses políticos pudieran debilitarlo como institución.

Otro argumento que se aduce es el tendente a demostrar, que tal medio fue instituido para la salvaguarda de los derechos públicos subjetivos denominados en la constitución federal como “garantías individuales”.

El argumento esgrimido más recientemente consiste en que, a partir de la reforma constitucional y legal de 1996, el examen de la constitucionalidad o legalidad de actos o resoluciones electorales corresponde, en exclusiva, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia; por tanto, corresponde a este tribunal el conocimiento de asuntos relacionados con la materia electoral.

A continuación se transcriben algunas de las diversas tesis en que ha quedado asentado el criterio de la corte respecto a la procedencia del juicio de amparo, tratándose de derechos políticos y electorales.

DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION DE. De conformidad con el artículo 73, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, debe estimarse improcedente el juicio de garantías enderezado contra la resolución de un Tribunal Electoral, que haya tenido por efectos el de que se extendiera constancia de representación proporcional en favor del partido que obtuvo mayoría y la cancelación de la constancia de un regidor de representación proporcional, pues esa clase de resoluciones sólo podría infringir derechos políticos, mismos que no pueden ser objeto del amparo, que ha sido instituido para salvaguardar las garantías individuales.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Semanario Judicial de la Federación, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, p. 269, Tesis aislada, Registro 228,304.

DERECHOS POLITICOS, AMPARO IMPROCEDENTE POR VIOLACION A. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos.¹⁹⁸

DERECHOS POLITICOS. IMPROCEDENCIA. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.¹⁹⁹

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL, IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS DEL. Conforme a lo dispuesto por los numerales 60, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 73, fracción VII, de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de aquélla, el juicio de amparo resulta improcedente para combatir las resoluciones o declaraciones -en sentido amplio-, de los organismos o autoridades en materia electoral. Por otra parte, aun cuando el tribunal citado no es un "organismo electoral", por no estar contemplado en el precepto 162 del Código Federal Electoral, su carácter sí responde al de una autoridad en esa materia pues el texto constitucional le asigna la elevada función de garantizar la juridicidad de los actos que desarrollen los organismos referidos; y señala que su resoluciones serán obligatorias y modificables, únicamente, por los colegios electorales de cada Cámara. Además, la ley secundaria, Código Federal enunciado, reitera esa conclusión al calificarlo en su precepto 352, como un organismo autónomo, de carácter administrativo y dotado de plena autonomía, esto es, que no guarda dependencia con los señalados en el diverso artículo 162 de ese ordenamiento. Por ende, cuando se reclama del Tribunal de lo Contencioso Electoral un acto que versa exclusivamente sobre aspectos contencioso-electorales, y la función de la autoridad se limita a ellos, el juicio de garantías no es procedente por disposición de los artículos 60, último párrafo, de la Constitución y 73, fracción VII, de la Ley de Amparo. Así, cuando se reclama de dicho tribunal la determinación de no tener por ofrecidas determinadas pruebas en un procedimiento de índole electoral, el juicio de amparo es notoriamente improcedente tanto por el carácter de la autoridad como por la naturaleza del acto, en la medida que se contienen en la circunscripción electoral.²⁰⁰

CONSEJEROS ELECTORALES, LA REVOCACIÓN DEL NOMBRAMIENTO DE LOS, ACTUALIZA LA HIPÓTESIS DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. El cargo de consejero ciudadano electoral, obedece a una verdadera función pública, pues la misma se desempeña a través de un organismo público denominado Consejo Estatal Electoral, instituido en el artículo 19 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, y reglamentado por el Código Electoral de la propia entidad. Por tanto, si conforme a la disposición en cita, el Poder Legislativo es partícipe en la integración del organismo público denominado Consejo Estatal Electoral, en los términos y conforme a las disposiciones que prevé la legislación electoral correspondiente, y este último ordenamiento, en sus artículos 1o. y 106, fracción I, párrafo último, atribuye al Congreso del Estado la facultad para designar y remover en la función de su encargo a los consejeros ciudadanos, quienes fungen con el carácter de representantes del Consejo Estatal Electoral, ello permite considerar que el acto materia de reclamo, actualiza la hipótesis de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, habida cuenta que el decreto por el cual se revoca el nombramiento de consejero ciudadano electoral, constituye una resolución emitida por el Congreso del

¹⁹⁸ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, Enero a Junio de 1989, p. 269, Tesis Aislada, registro No. 228304.

¹⁹⁹ Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo XIV, Julio de 1994, p. 546, Tesis aislada Registro No. 211359.

²⁰⁰ Semanario Judicial de la Federación. Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, p. 605, Tesis Aislada, Registro No. 230725.

Estado, de acuerdo con las facultades y atribuciones que le confiere la Constitución Local y ley reglamentaria en materia electoral que de aquélla deriva, en la que expresamente se le faculta para resolver de manera discrecional sobre la remoción de un funcionario público.²⁰¹

DERECHOS POLÍTICOS. REGLAS PARA DETERMINAR EN QUÉ SUPUESTOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UNA VIOLACIÓN A ESE TIPO DE PRERROGATIVAS. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra diversos derechos fundamentales en favor de los gobernados, entre los que destacan las garantías individuales y los derechos políticos, ambos inmersos dentro del género de los derechos humanos, que han sido definidos por la doctrina como el conjunto de facultades, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. Al respecto, los artículos 35 y 41 de la Carta Magna prevén los siguientes derechos de carácter político: votar en elecciones populares; ser votado para todos los cargos en los mencionados sufragios; derecho de asociación y de afiliación; de lo que se infiere que esos privilegios tienen como nota distintiva facultar a los ciudadanos para participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en las decisiones de la comunidad. Sobre tales premisas, es necesario tener en consideración que el juicio de garantías fue instituido en los artículos 103 y 107 constitucionales, como un medio extraordinario de control que tienen los gobernados para reclamar los actos de autoridad que estiman lesivos de sus garantías individuales; lo que pone de manifiesto que, por regla general, el juicio de amparo únicamente procede contra actos de autoridad que causen un menoscabo a esos derechos subjetivos públicos; aunque criterios jurisprudenciales existen en los que se ha establecido que en el aludido juicio también pueden impugnarse cuestiones que tienen una connotación eminentemente política, acotándose tales posturas a que conjuntamente con los derechos políticos, se aleguen transgresiones a garantías individuales. En la actualidad, esos criterios no son útiles para determinar cuándo procede el juicio de amparo, en virtud de que ahora la Constitución Federal prevé diversos procedimientos de tutela jurisdiccional para los asuntos en que se involucren tópicos de índole político, ya que en sus artículos 60 y 99 dispone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad respecto de actos o resoluciones en la materia; en tanto que en su diverso numeral 105, fracciones I y II, instituye a las controversias constitucionales para preservar los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes federal, estatal y del Distrito Federal, así como a las acciones de inconstitucionalidad como la única vía para impugnar leyes del orden político electoral. Por tanto, para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo cuando en él se aleguen violaciones a garantías individuales y a derechos políticos, es aplicable el principio de especialización de las normas, pues en la actualidad, las prerrogativas políticas cuentan con una amplia gama de medios de defensa constitucional; de tal suerte que el referido discernimiento debe partir, necesariamente, de la naturaleza jurídica de los actos impugnados y no de los planteamientos que se hagan valer, ya que en atención al tipo de acto impugnado podrá conocerse cuál es la vía constitucional especial procedente.²⁰²

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL QUE NIEGA AL QUEJOSO EL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA ELECCIÓN PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Aun cuando los derechos políticos forman parte de los derechos fundamentales del hombre y, en el orden

²⁰¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Marzo de 2000, p. 975, Tesis XX.1 o. 46 A.

²⁰² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, Octubre de 2005, p. 2341, Tesis I.15º.A 41 A.

constitucional mexicano, es el juicio de amparo el medio de control constitucional establecido para defenderlos frente a leyes y actos de las autoridades, tal circunstancia no lo hace procedente contra la resolución del Instituto Federal Electoral que niega al quejoso el registro como candidato independiente a la elección para el cargo de Presidente de la República, toda vez que a partir de la reforma de 1996 al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el examen de la constitucionalidad o legalidad de actos o resoluciones electorales corresponde, en exclusiva, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia, previéndose en la fracción IV del citado precepto que dicho órgano será quien resuelva, en forma definitiva e inatacable, sobre 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 la Constitución y las leyes. Además, en concordancia con tal disposición constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo prevé la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones de un organismo electoral.²⁰³

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VINCULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, excepcionalmente, cuando junto con la violación de un derecho político se reclamen leyes o actos que entrañen la violación de otros derechos fundamentales, resulta procedente el juicio de garantías; sin embargo, dicha excepción no se actualiza cuando a través de ese medio de control se pretende combatir la violación de derechos políticos que, aun cuando pueden constituir un derecho fundamental, inciden totalmente sobre cuestiones electorales, esto es, sobre el proceso o contienda electoral, ya que cuando el ejercicio de las garantías y prerrogativas que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentre estrechamente vinculado con el sistema de justicia electoral, su examen debe hacerse conforme a los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, que regulan los aspectos relacionados con la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por consiguiente, el hecho de que en un juicio de amparo, el quejoso considere que el ordenamiento electoral impugnado viola el ejercicio de algún derecho político (como el de ser votado para un cargo de elección popular), además de otros derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo, etcétera, no hace procedente tal medio de control constitucional, pues el análisis de dichas violaciones tendrá que realizarse de acuerdo con el sistema electoral mexicano, esto es, a través de la acción de inconstitucionalidad y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.²⁰⁴

CONSEJEROS CIUDADANOS. LA POSTULACIÓN Y REGISTRO DE CANDIDATOS FORMA PARTE DE LA MATERIA ELECTORAL. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 174 al 177, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicado analógicamente, se advierte que dentro de las etapas del proceso electoral se señala la de los actos preparatorios de la elección, en la cual se reglamentan el registro y postulación de candidatos; por tanto, al ser considerados dichos actos como integrantes del proceso electoral, obviamente forman parte de la materia electoral prohibida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que aun cuando la postulación y registro de candidatos al cargo de consejeros ciudadanos son actos previos a

²⁰³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXV, Enero de 2007, p. 5, Tesis Aislada P.IV/2007, Registro No. 173609.

²⁰⁴ Ibid., p. 103, Tesis P. II/2007, Registro No. 173575.

las elecciones en sí mismas consideradas, esto es, al ejercicio del sufragio, ello no les quita el carácter de actos electorales, pues si bien es verdad que desde un punto de vista teórico y doctrinario, puede establecerse una distinción entre el derecho a postular y la postulación en sí misma, tal diferencia carece de apoyo en el derecho positivo, dado que aquél es un derecho que se pretende ejercer precisamente en el proceso electoral, sin que pueda desligarse del efecto o consecuencia que con él se busca, y que no es otro que de intervenir en tal proceso.²⁰⁵

Como es posible observar, para la improcedencia del juicio de amparo cuando de derechos políticos y electorales se trata, se han utilizado diversos criterios; unos, encaminados a demostrar que el juicio de amparo fue instituido para salvaguardar exclusivamente la efectividad de las garantías individuales, previstas en los primeros veintinueve artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; otros basados en la prohibición prevista en el artículo 73, fracciones VII, y VIII, de la Ley de Amparo, referidas a actos de organismos y autoridades electorales y políticas; en otras ocasiones, se ha dicho que podría utilizarse este medio de impugnación siempre y cuando se alegaran conjuntamente transgresiones a garantías individuales.

Sin embargo, la sustentante considera que, aunado a las consideraciones anteriores, la razón fundamental para la improcedencia del juicio de amparo en este tipo de conflictos es la aplicación del principio de especialización de las normas, puesto que si, a raíz de la reforma constitucional y legal de 1996 se incluyó un órgano especializado para dirimir conflictos en materia electoral, entonces debe ser tal órgano el que los resuelva, en atención a las siguientes razones:

La función que en su momento van a desempeñar los consejeros y magistrados electorales está íntimamente ligada al proceso electoral, es decir, aunque la designación de los funcionarios mencionados no pudiera encuadrarse en el contexto electoral, pues no son elegidos por los ciudadanos a través del voto libre, secreto y directo, ni van a desempeñar funciones en representación o por

²⁰⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, p. 205, Tesis P.CXXX/95, Registro No. 200163.

mandato de éstos, es evidente que el trabajo que realizarán está inmerso en el ámbito electoral.

El proceso electoral se compone fundamentalmente de cuatro etapas: la preparación de la elección, la jornada electoral, la etapa de resultados y de validez de la elección y la de impugnaciones; de ahí que resulta evidente que la actividad electoral no se reduce sólo a los comicios, sino que se extiende a antes y después de éstos.

Los consejeros intervienen en diversas fases del proceso electoral; en la preparación de los comicios, durante la jornada y en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección. Los magistrados tendrán a su cargo la última etapa del proceso, es decir, la de impugnación y su proceder estará encaminado a dirimir los posibles conflictos que se generen al término de la actividad administrativa electoral.

Así pues, dado que la naturaleza de la actividad que van a desempeñar los magistrados y consejeros electorales estatales es fundamentalmente electoral y puesto que existen órganos y leyes especializadas para dirimir los conflictos en esta materia, es claro que el juicio de amparo no es el medio apto para dirimir tales conflictos.

En el capítulo 2 de esta tesis se analizó **el Juicio de Revisión Constitucional** Electoral. En el apartado relativo a la legitimación y personería se destacó, que ésta se concede exclusivamente a los partidos políticos o coaliciones, a través de sus representantes legítimos, según lo dispuesto en la fracción 1 del artículo 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La fracción II del citado artículo dispone, que la falta de legitimación o personería será causa para que se deseche de plano este medio de impugnación.

La tabla que se incluye al final del capítulo 3 de este trabajo contiene datos con los que es posible advertir la manera en que se designan los consejeros y magistrados electorales en las entidades estatales; de tales datos se observa que en algunos Estados, los aspirantes son propuestos por los partidos políticos; pero también hay entidades en las que, aparte de los partidos políticos, coaliciones o fracciones parlamentarias, los aspirantes son propuestos por organizaciones sociales o académicas, instituciones como el consejo de la judicatura local, los magistrados o el pleno del poder judicial estatal; incluso, los aspirantes pueden acudir de manera individual, atendiendo a la convocatoria que al efecto emite, generalmente, el congreso del Estado.

Así las cosas, resulta que cuando un partido político o coalición es quien hizo la propuesta del aspirante a ocupar el cargo de consejero o magistrado electoral en una entidad federativa, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral es el medio indicado para solicitar la tutela judicial, puesto que tal ente cuenta con la legitimación exigida en el artículo 88, fracción I de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior es posible constatarlo en diferentes sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; por citar algunas de las más recientes las identificadas con los números SUP-JRC-525/2006, SUP-JRC-401/2006, SUP-JRC-126/2005.²⁰⁶

Cuando no es así, el juicio mencionado no es apto para solucionar el problema, puesto que si lo promueve cualquier sujeto diferente a las entidades políticas mencionadas, ello será causa para que se deseche, acorde a lo dispuesto en el artículo 88, fracción II, de la ley últimamente citada, como se

²⁰⁶ Consultable en la página electrónica <http://www.trife.org.mx>, en la liga "sistema de consulta jurídico electoral".

puede constatar en diversas sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²⁰⁷

Un caso que encuadra perfectamente en la situación que se comenta, es el identificado con el número SUP-JRC-24/2007²⁰⁸, resuelto en abril de 2007, cuya síntesis es la siguiente:

El promovente participó en el proceso de designación de consejeros ciudadanos y secretarios técnicos en el Estado de Aguascalientes; en la designación no se incluyó al ciudadano en cuestión, motivo por el que, previo agotamiento de las instancias respectivas, acudió a promover el Juicio de Revisión Constitucional Electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano que desechó la demanda, aduciendo para ello que el juicio no fue promovido por un partido político, sino por un ciudadano. Otro argumento de esta sentencia es el relativo a la incapacidad de la sala para reconducir el escrito de demanda, pues aunque es criterio reiterado que el error en la elección o designación de la vía no determina la improcedencia del medio de impugnación, en el caso fue jurídicamente imposible hacerlo, en virtud de que ninguno de los medios de impugnación previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral era apropiado para resolver el conflicto.

En este sentido se han resuelto las impugnaciones presentadas por ciudadanos que de manera individual han promovido este medio de impugnación. Ejemplo de ello son, entre otras, las sentencias identificadas con las claves SUP-

²⁰⁷ No es óbice para esta afirmación, el hecho que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya resuelto en las sentencias identificadas con los números SUP-JRC-351/2001 y SUP-JRC-007/2002 que el medio sí procede –de las que resulta el criterio relevante con el rubro CANDIDATOS PROPUESTOS POR LOS CIUDADANOS. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE-, puesto que en ellos se refiere en concreto a la legislación del Estado de Tlaxcala, de manera tal, que esta legislación local concede a un grupo de ciudadanos la posibilidad de contender en iguales condiciones que un partido político.

²⁰⁸ Consultable en la página electrónica <http://www.trife.org.mx>, en la liga “sistema de consulta jurídico electoral”

JRC-21/2003, SUP-JRC-206/2004, SUP-JRC-152/2005, SUP-JRC-165/2006²⁰⁹, casos que, aunque no se refieren específicamente a una impugnación con motivo de la designación de consejeros o magistrados electorales, sí es posible observar en ellos que el órgano electoral desecha el medio, aduciendo falta de legitimación, porque el actor es un ciudadano y no un partido político o coalición.

De lo expuesto se deduce, que tampoco el Juicio de Revisión Constitucional Electoral es el medio adecuado para resolver el conflicto a que se ha hecho mención en este trabajo.

El siguiente medio que podría considerarse apto para resolver el problema, puesto que si de derechos políticos de un ciudadano se trata, éste sería el **Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano**.

Desafortunadamente tampoco esta vía jurisdiccional ha dado respuesta al problema que se plantea.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reiterado el criterio relativo al desechamiento del medio de impugnación puesto que, entre otros, los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral son claros al disponer los casos para los que se instauró este juicio. Tales artículos disponen lo siguiente:

“ARTÍCULO 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

ARTÍCULO 80

²⁰⁹ Idem.

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

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

b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

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

El artículo 79 indica claramente que el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual haga valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales, entendiéndose como tales sólo el de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. El artículo 80 prevé distintas hipótesis derivadas del precepto anterior.

El criterio que ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano ante el que se promueve el medio de impugnación de referencia, ha ido encaminado a sostener que al no tratarse de

violación de derechos político-electorales, el medio es improcedente y por tanto, la demanda se desecha.

La sala fundamenta la improcedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, señalando diversas disposiciones jurídica, entre ellas, los artículos 41, párrafo IV y 99, párrafo V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 9, párrafo 3; 10, párrafo 1, inciso b); 19, párrafo 1, inciso b); 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Sobre esta base argumenta la falta de interés jurídico del actor y que el caso puesto a consideración de la sala no afecta en forma alguna los derechos protegidos por dicho juicio, pues no se viola alguno de los derechos político-electorales del promovente, consistentes en votar, ser votado, asociación y afiliación, ni tampoco se aduce que se viole algún otro derecho fundamental que se encuentre íntimamente vinculado con los anteriores derechos político-electorales. Por tanto, concluye la sala, los supuestos de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previstos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de manera alguna se satisfacen, en virtud de que el promovente impugna actos que en nada afectan sus derechos político-electorales de votar, ser votado, asociarse o afiliarse con fines políticos.

A guisa de ejemplo, a continuación se transcribe la parte conducente de la sentencia identificada con el número de expediente SUP-JDC-1772/2006²¹⁰, resuelta en diciembre de dos mil seis, que se refiere en concreto a una impugnación derivada de la designación de consejeros electorales, en la que se resuelve la improcedencia de la vía, por las razones que se comentaron en el párrafo precedente:

²¹⁰ Idem.

“... ”

Al respecto, ha sido criterio reiterado por esta Sala Superior que **la designación de los funcionarios electorales, en el caso, de los Consejeros Ciudadanos del Consejo Estatal Electoral del Instituto Electoral de Baja California, no afecta en lo particular los derechos político-electorales de ciudadanos determinados, puesto que tal designación, de índole administrativa, no se realiza mediante voto emitido de manera popular y directa por quienes el día de la elección integran el electorado del Estado de Baja California, ni tiene relación con el derecho de los ciudadanos de asociación para la participación en la política ni de libre afiliación partidaria, en cuyas hipótesis procede el juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano** previsto en los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino que, como se advierte, constituye la designación de los funcionarios electorales para integrar el órgano administrativo electoral del Estado de Baja California...

...”

En términos similares se han resuelto, entre otros, los juicios identificados con las claves SUP-JDC-221/2000, SUP-JDC-1166/2002, SUP-JDC-928/2004, SUP-JDC-798/2005, SUP-JDC-39/2006, SUP-JDC-383/2007.²¹¹

Así pues, como el acto que aduce el promovente no encuadra en ninguno de los supuestos a que hace referencia el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio se desecha y, nuevamente, el ciudadano queda en estado de indefensión.

La jurisprudencia que al respecto ha emitido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es del tenor siguiente:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.—Los requisitos para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano están previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pues del contenido del primero se obtiene que para la procedencia, se requiere la concurrencia de los elementos siguientes: a) que el promovente sea un ciudadano mexicano; b) que este ciudadano promueva por sí mismo y en forma individual, y c) que haga valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos políticos: de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Los primeros dos elementos no requieren mayor explicación. Respecto al último cabe destacar que, de conformidad con el texto del precepto en comento, para tenerlo por satisfecho, es suficiente con que en la demanda se aduzca que con el acto o resolución combatido se

²¹¹ Idem.

cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos políticos mencionados, en perjuicio del promovente, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones; es decir, el elemento en comento es de carácter formal, y tiene como objeto determinar la procedencia procesal del juicio, en atención a que la única materia de que se puede ocupar el juzgador en él consiste en dilucidar si los actos combatidos conculcan o no los derechos políticos mencionados, y si el promovente no estimara que se infringen ese tipo de prerrogativas, la demanda carecería de objeto en esta vía. En tanto que de la interpretación gramatical del vocablo *cuando*, contenido en el apartado 1 del artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se aprecia que está empleado como adverbio de tiempo y con el significado de *en el tiempo, en el punto, en la ocasión en que*, pues en todos los incisos que siguen a esta expresión se hace referencia, a que el juicio queda en condiciones de ser promovido, al momento o tiempo en que hayan ocurrido los hechos que se precisan en cada hipótesis, como son la no obtención oportuna del documento exigido por la ley electoral para ejercer el voto, después de haber cumplido con los requisitos y trámites correspondientes; el hecho de no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio, luego de haber obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior; una vez que se considere indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; al momento en que estime que se violó su derecho político-electoral de ser votado, con la negación de su registro como candidato a un cargo de elección popular, propuesto por un partido político; al conocer la negativa de registro como partido político o agrupación política, de la asociación a la que se hubiera integrado el ciudadano para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, si consideran indebida tal negación; y al tiempo en que, al conocer un acto o resolución de la autoridad, el ciudadano piensa que es violatorio de cualquiera otro de los derechos político-electorales no comprendidos en los incisos precedentes, pero sí en el artículo anterior. Consecuentemente, para considerar procedente este juicio es suficiente que la demanda satisfaga los requisitos del artículo 79 citado, aunque no encuadre en ninguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 80.²¹²

FUNCIONARIOS ELECTORALES. CONTRA SU DESIGNACIÓN RESULTA IMPROCEDENTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.—El nombramiento de funcionarios electorales, que se actualiza con motivo del ejercicio de las propias facultades que la Constitución y las leyes, tanto nacionales como locales, otorgan a los órganos de gobierno propiamente dichos, con sujeción a las normas que para tal efecto se establecen, como la designación de magistrados electorales, no puede afectar en lo particular los derechos político-electorales de ciudadanos determinados, puesto que, la designación de mérito, no se realiza a través del sistema de elección mediante voto emitido de manera popular y directa, ni tiene que ver con el derecho de los ciudadanos de asociación para la participación en la política ni de libre afiliación partidista, en cuyas hipótesis procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de acuerdo a lo previsto por los artículos 79, párrafo 1, y 80, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; de ahí que los ciudadanos carecen de la legitimación activa para promover dicho juicio en contra de los procedimientos relativos a los nombramientos de funcionarios electorales, y, por ende, el mismo debe desecharse de plano, de conformidad con el artículo 10, párrafo 1, inciso c), en relación con el numeral 19,

²¹² *Compilación oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 166-168.

párrafo 1, inciso b), ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²¹³

4.2 Aparente laguna de la ley.

Como se puede observar en los párrafos precedentes, ni el Juicio de Amparo, ni el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y tampoco el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano resuelven el problema planteado.

En los tres medios jurisdiccionales comentados se ha aducido imposibilidad constitucional, legal y jurisprudencial para su procedencia.

Los actos emanados de las autoridades que llevan a cabo la designación de consejeros y magistrados electorales en las entidades federativas, son actos colocados en una relación preponderante frente al ciudadano en lo individual, que les facilita conculcar sus derechos.

La conculcación de esos derechos por parte de un órgano estatal y la pretensión de que sean tutelados por el Estado, conduce a la constitución de un litigio.

Acorde con la doctrina de Carnelutti, un litigio es *“el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y la resistencia del otro”*²¹⁴. Sobre esta base, el caso que se presenta en esta tesis constituye un verdadero litigio, puesto que existe una parte que pretende (los aspirantes a consejeros o magistrados) y una que resiste (el órgano que designa).

²¹³ Ibid., pp. 138-139.

²¹⁴ Carnelutti, Francesco. *Sistema de derecho procesal civil*. Tomo I. Traducción de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Editorial UTEHA, 1944, p. 44.

Así pues, los aspirantes a consejeros y magistrados electorales en los Estados, al exponer su inconformidad por no haber sido designados para ocupar esos cargos, y al existir un órgano que, en su concepto, lesiona sus derechos, están planteando un litigio. Si tales personas plantean un litigio y no cuentan con un medio jurisdiccional que dirima ese litigio, ello contraviene lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, además de diversos tratados internacionales, suscritos por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles a los ciudadanos, para la defensa de los derechos fundamentales.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Art. 17 constitucional: Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, no ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expedito para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.

La Convención Americana de Derechos Humanos, denominado "Pacto de San José", en su artículo 25 prescribe:

Artículo 25. Protección Judicial

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 ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun 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

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

El artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos estipula:

ARTICULO 8. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley."

Los textos transcritos prescriben el derecho que toda persona tiene a que se le administre justicia. Pero no sólo eso, también deben existir tribunales que diriman el conflicto y leyes en donde estén establecidos los medios para tener acceso a la justicia.

En el caso que se analiza, existe un tribunal *ex profeso* que dirime los conflictos en materia político electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo y como quedó demostrado en párrafos precedentes, no existe el medio idóneo a través del cual el ciudadano pueda acceder a la administración de justicia.

La primera premisa de que se parte es que los derechos políticos, dentro de los que están inmersos los electorales, son derechos fundamentales y como tales, el Estado tiene la obligación de respetarlos y protegerlos.

En el orden que se analizaron los medios a través de los cuales los ciudadanos han canalizado el problema que se presenta en este trabajo, si se propusiera la reforma o, en su caso, derogación de las fracciones VII y VIII del artículo 73 de la Ley de Amparo para dar cabida al juicio de amparo en materia política y electoral, acorde con el principio de especialización de las normas, ello atentaría con el sistema jurídico existente, puesto que, si dentro de este sistema jurídico existe un órgano del Poder Judicial especializado en materia electoral (pues, se insiste, las actividades que desempeñan los funcionarios electorales están inmersas dentro del proceso electoral y por tanto, se considera pertenecen a esta materia) lo más lógico es que sea tal órgano el que dirima los conflictos que se susciten por cuestiones del orden político-electoral.

Ahora bien, por cuanto hace al Juicio de Revisión Constitucional Electoral, la propuesta de reforma podría encaminarse a ampliar la legitimación para que este medio pudiera ser promovido por un ciudadano de manera individual; sin embargo, se considera no habría necesidad de ello, puesto que si existe un juicio específico al que puede acudir el ciudadano, de manera individual, a solicitar la defensa de sus derechos político electorales, no tendría caso proponer una reforma para legislar lo que ya está legislado.

Finalmente, el juicio específico para la defensa de los derechos político electorales es el denominado Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano. Este medio de impugnación, por cuanto hace a la legitimación, sería el adecuado para que el ciudadano acudiera a solicitar el restablecimiento de los derechos que considera violados; sin embargo, por cuanto hace a los actos mismos, no es el idóneo, como quedó evidenciado en el apartado respectivo.

Tanto la constitución como la ley secundaria disponen, que el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano procede cuando se aduzca violación a los derechos político electorales de votar, ser votado, afiliación y asociación; específicamente sólo estos derechos se consideran político electorales. Y aquí es donde surge el problema, ya que en ninguno de ellos encuadra la transgresión derivada por la inconformidad de un ciudadano que participó como aspirante a ocupar el cargo de magistrado o consejero electoral en los Estados de la República y no resultó favorecido en la designación.

Sin embargo, atendiendo a las razones que se han expuesto en este trabajo, se considera que, con la adición que más adelante se propone, la vía idónea para que el ciudadano tenga al alcance un medio jurisdiccional que resuelva el conflicto que se plantea, es el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

En conveniente tener en cuenta que el juicio a que se hace mención ha ampliado su campo de acción por vía interpretativa; basta observar las diferentes sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que se han protegido derechos político electorales que no están contemplados expresamente en la legislación electoral.

Como ejemplo, habrá de recordarse que anteriormente este juicio no procedía contra actos o resoluciones de los partidos políticos, pero gracias a los criterios formados a raíz de diversos asuntos resueltos en el mencionado tribunal, se puso de manifiesto que, como garante de que todos los actos y resoluciones estén apegados al principio de legalidad, poco a poco se fue construyendo la jurisprudencia en el sentido de que los actos de los partidos políticos pudieran ser conocidos o resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en aras de la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos, aunque ni la ley adjetiva ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispongan expresamente que tales actos o las autoridades que los emiten sean susceptibles del conocimiento de dicho tribunal. La tesis resultante, identificada con el número S3ELJ 03/2003²¹⁵, es la siguiente:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los

²¹⁵ *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, op. cit., 161-164.

derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Otro ejemplo se encuentra en lo resuelto en los diversos expedientes relacionados con la elección de agentes y subagentes municipales en distintos Municipios del Estado de Veracruz.

Respecto a las demandas instauradas con este motivo (entre otras, las identificadas con los números de expedientes SUP-JDC-114/2005, SUP-JDC-526/2005, SUP-JDC-550/2005, SUP-JDC-571/2005) en un principio se consideró que el tribunal aludido no era el indicado para resolverlas, en virtud de que la

controversia planteada no era competencia federal; posteriormente, a través de diversos argumentos de corte garantista, encaminados a una eficaz protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, se resolvió favorablemente, por mayoría de votos, concediéndoseles a los impetrantes la protección constitucional. Al respecto existe el siguiente criterio que, aunque no ha sido aprobado como jurisprudencia, es el que ha regido para las resoluciones emitidas en el caso:

AGENTES Y SUBAGENTES MUNICIPALES. CUANDO TIENEN FUNCIONES DE AUTORIDAD Y SURGEN DE PROCESOS COMICIALES, SU ELECCIÓN ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (Legislación de Veracruz).

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracciones I, II, III; 39, 40 y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en relación con los artículos 10, 18, 19, 20, 61 y 62, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se concluye, que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede en contra de los resultados de la elección de los agentes y subagentes municipales de esa entidad. Esto se sostiene, si se toma en cuenta que dicho juicio es el medio jurisdiccional para impugnar actos y resoluciones que afecten los derechos políticos-electorales del ciudadano de votar, ser votado y asociación política, a través de los cuales, en términos de los artículos 39 y 40 constitucionales, ejercen la potestad soberana de elegir a los funcionarios públicos que detentarán el poder de mando y decisión, como ocurre con esos servidores públicos. No obsta que la elección de los agentes y subagentes señalados carezca de bases establecidas constitucionalmente, pues debe considerarse que esos funcionarios surgen de procesos comiciales producto de la potestad soberana del pueblo; que son servidores públicos que fungen como representantes de los electores en cierto ámbito territorial y que, conforme a la ley orgánica respectiva, tienen funciones de autoridad, como adoptar medidas de policía, vigilar la observancia de las leyes y reglamentos aplicables, mantener la tranquilidad, seguridad y orden público de los habitantes, actuar por comisión o encargo del ayuntamiento en determinadas actividades, fungir como auxiliares del Ministerio Público, vigilar el cumplimiento del precepto de enseñanza obligatoria, expedir constancias que le sean requeridas por el encargado del Registro Civil, entre otras. Todo esto evidencia que se trata en realidad de autoridades públicas que ejercen el poder soberano delegado por vía de elección y tienen facultades de decisión y ejecución. De este modo, al concurrir ambos elementos, es decir, al ser una de las formas a través de las cuales la ciudadanía participa por conducto de sus representantes popularmente electos en la dirección de los asuntos públicos, aunado al ejercicio de actos de autoridad, entonces, los conflictos derivados de esas elecciones, en los cuales se aduzca la violación de derechos político-electorales del ciudadano de votar o de ser votado, son objeto de tutela por parte de la jurisdicción electoral, a través del juicio de referencia.

Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. SUP-JDC-571/2005.—Pedro Delgado Barojas y otro.—8 de diciembre de 2005.—Mayoría de 4 votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretaría: Claudia Zavala Pérez.—Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José de Jesús Orozco Henríquez.

DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES. SU ELECCIÓN ES IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracciones I, II, III; 39, 40 y 99, fracción V; 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 61, fracción XXVII, de la Constitución Política del Estado de México, en relación con los artículos 1, 2, 3, 9, 56 a 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, se concluye que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede contra la elección de los delegados y subdelegados municipales de esa entidad, porque en primer lugar, dicho juicio es el medio jurisdiccional para impugnar actos y resoluciones que afecten los derechos político-electorales del ciudadano, es decir, de votar, ser votado y de filiación política, esto es aquel conjunto de derechos por los cuales los ciudadanos manifiestan su participación en los asuntos públicos. Esto es así, porque la Constitución no limita el tipo de elección de que se trate, sino protege los derechos de votar y ser votado, sin condición alguna. Así, la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se surte, en razón de las funciones de autoridad que ejercen los delegados y subdelegados municipales, cuando son designados por el voto ciudadano. Lo anterior, porque tal elección es producto de la potestad soberana del pueblo, por medio de la cual eligen a funcionarios públicos para el ejercicio de facultades de mando y decisión, ya que son servidores públicos que fungen en representación de sus electores en cierto ámbito territorial, los cuales, conforme a su ley orgánica, ejercen funciones de autoridad tales como, vigilar la observancia de las leyes y reglamentos aplicables, mantener la tranquilidad, seguridad y orden público de los habitantes del lugar, actuar por comisión o encargo del ayuntamiento y, en ese aspecto, tienen la obligación de coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven; fungen como auxiliares del secretario del ayuntamiento para recabar la información que requiera para expedir certificaciones; e, incluso, cuentan con la facultad de elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, entre otras funciones. De este modo, al concebir ambos elementos, es decir, al ser una de las formas a través de las cuales la ciudadanía participa por conducto de sus representantes popularmente electos en la dirección de los asuntos públicos, aunado al ejercicio de actos de autoridad, los conflictos derivados de tales elecciones en que se aduzca la violación de los derechos político-electorales del ciudadano, son objeto de tutela por la jurisdicción electoral, porque en esta elección se involucran, tanto el derecho de votar de los ciudadanos de la comunidad correspondiente, como el de ser votado de los candidatos participantes en la elección. En ese sentido, debe asentarse claramente que no cualquier elección es impugnada por dicho juicio, sino únicamente aquéllas realizadas en ejercicio de los derechos mencionados, en las cuales la ciudadanía, en uso de su potestad soberana, en términos de los artículos 39 y 40 constitucionales, eligen a ciudadanos para ejercer facultades de mando y decisión.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-571/2005.—Pedro Delgado Barojas y otro.—8 de diciembre de 2005.—Mayoría de 4 votos.—Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.—Secretario: Claudia Zavala Pérez. Disidentes: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y José de Jesús Orozco Henríquez.

Otros caso que se considera también tendría cabida en esta reforma, sería el que pudiera resultar por la negativa que se le diera a un ciudadano para participar, una vez cumplidos los requisitos que exige la ley, como observador

electoral (caso que a la fecha no se ha suscitado, pero se considera, podría tener cabida dentro de los supuestos de este medio de impugnación).

No pasa inadvertido para la postulante, el hecho de que con la reforma propuesta, al incluir el término “entidades federativas” automáticamente queda fuera de tutela el posible conflicto derivado por cuanto hace a órganos electorales federales. Se considera que entrar a analizar este punto, excedería los límites de esta tesis; sin embargo, una posible solución, que por supuesto se da *a priori*, sería la siguiente:

Por cuanto hace a los integrantes del órgano electoral federal administrativo denominado Instituto Federal Electoral, no hay necesidad de incluirlo en la reforma, porque conforme con el artículo 74, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los aspirantes son propuestos por los grupos parlamentarios y por ello, en caso de una inconformidad en la designación, el grupo parlamentario que hizo la propuesta, tendría la legitimación para promover su demanda, a través del Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

Ahora bien, tratándose de los integrantes del órgano electoral federal jurisdiccional denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, acorde con la jerarquía que esta instancia tiene respecto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podría sugerirse una acotación para que en este caso, exclusivamente, fuera la suprema corte la que conociera de la demanda.

En cuanto a la reforma sugerida, en un principio se pensó proponer que al denominado Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano se le escindiera la palabra “electorales” y con ello ya no habría justificación para encuadrar los derechos políticos sólo en los de votar, ser votado, asociación y afiliación, es decir, la gama sería más amplia. Sin embargo se consideró, que ello acarrearía más problemas, puesto que si así fuera, no tendría entonces caso que tal juicio se resolviera en el tribunal especializado en materia

electoral. Ahora bien, si se promoviera ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tratarse de derechos políticos y en aplicación de la jurisprudencia existente, el juicio no procedería (amén de todos los derechos que con esta escisión se tendrían que incluir para dirimirse a través de este juicio).

La siguiente idea estuvo encaminada a proponer la adición de un inciso “abierto” (adicionar un inciso que dijera algo así como “*cualquier otro derecho político relacionado con la materia electoral*”) en el que se pudiera incluir cualquier derecho de un ciudadano, que tuviera relación con la materia electoral, partiendo de la base de que la realidad siempre supera la ley. Con ello, se pensó en un principio, quedaría incluido cualquier conflicto de derechos político electorales que en este tiempo no se pudiera prever, pero que un futuro fuera manifiesto y entonces, podría encuadrarse en ese supuesto inciso. Sin embargo, analizando los posibles inconvenientes de esa propuesta, se arriba a la conclusión que ello puede ser una arma de dos filos, puesto que así como puede incluir una enorme gama de derechos político electorales que a la fecha quizá sea imposible imaginar, también el que la disposición sea tan abierta, genera un sinnúmero de problemas a la hora de interpretar la disposición.

4.3 Propuesta de reforma

Ya que el derecho a integrar los órganos electoral no puede encuadrarse en ninguno de los hasta ahora considerados derechos político electorales (votar, ser votado, afiliación o asociación) pero, como se anotó en párrafos anteriores, éste sí se considera es un derecho político electoral, es por esta razón que se propone la siguiente reforma, misma que está encaminada a considerar expresamente, tanto en la constitución como en las leyes secundarias de la materia, también como derecho político electoral, el de los ciudadanos a integrar los órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral en las entidades federativas.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

Artículo 41.

...

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, **afiliación**,²¹⁶ **asociación y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

...

Artículo 99.

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

...

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de **asociación**, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país **y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

²¹⁶ NOTA: La constitución no dispone expresamente el derecho de afiliación, contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; por tanto, podría aprovecharse la propuesta para incluirlo expresamente en la máxima ley.

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Artículo 79.

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos **y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades de la federación.** En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Se considera que no sería necesaria una reforma al artículo 80 de esta ley, pues la hipótesis derivada de la reforma, puede encuadrarse perfectamente en el inciso f) del citado artículo.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN:

Artículo 186.

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

...

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, afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos **y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

...

ARTÍCULO 189.²¹⁷

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, **afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

...

De las diferentes ideas surgidas para hacer la propuesta de reforma, se considera que la anotada es la más factible, puesto que, sin ser tan abierta, da un margen considerable cuando de abarcar derechos político electorales se trata.

²¹⁷ La adición en este artículo es con la finalidad de que sea competencia exclusiva de la Sala Superior del TEPJF conocer de estos asuntos.

Esta reforma sería de gran relevancia, puesto que con ella no sólo se protegería a los ciudadanos que consideren lesionado su derecho por no haber sido seleccionados para ocupar un cargo como consejero o magistrado electoral en las entidades federativas, sino porque se ampliaría la protección de los derechos político electorales a grado tal, que daría cabida a cualquier caso relacionado con cargos administrativos o jurisdiccionales en materia electoral estatal.

El acogimiento de la propuesta constituiría un paso más en la consolidación de un sistema integral de justicia electoral, con lo que se vería fortalecido el estado de derecho en nuestro país.

5. CONCLUSIONES.

Los derechos político electorales son derechos fundamentales; por tanto, acorde con las regulaciones tanto nacionales como internacionales en la materia, todo ciudadano debe disponer de los instrumentos legales que garanticen su ejercicio, así como su restitución en el pleno goce, en caso de ser conculcados.

Dentro de los mecanismos de control constitucional en México, no existe actualmente un medio jurisdiccional eficaz que, en caso de desconocimiento o conculcación, proteja el derecho de un ciudadano a integrar los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales en las entidades de la federación.

Los ciudadanos que en lo individual han considerado transgredido su derecho a ocupar tales cargos, han solicitado la protección de la justicia a través de tres medios jurisdiccionales: el Juicio de Amparo, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral y el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano; sin embargo, ninguno de estos medios es procedente para reparar el derecho violado.

En atención al principio de especialización de las normas, se proponen adiciones tanto a la constitución como a las leyes secundarias de los preceptos reguladores del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, a fin de que a través de éste se proteja, en caso de ser violentado, el derecho que tienen los ciudadanos, en lo individual, a ocupar el cargo de Magistrado o Consejero electoral en las entidades federativas.

Las adiciones propuestas son en los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

Artículo 41.

...

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, **afiliación, asociación y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

...

Artículo 99.

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

...

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de **asociación, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

Artículo 79.

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos **y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades de la federación**. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Se considera que no sería necesaria una reforma al artículo 80 de esta ley, pues la hipótesis derivada de la reforma, puede encuadrarse perfectamente en el inciso f) del citado artículo.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN:

Artículo 186.

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

...

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, afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos **y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas**, 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, **afiliarse libre e individualmente a**

los partidos políticos y de integración de órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral de las entidades federativas, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

...

María Guadalupe Zavala Pérez
Julio, 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- 1 **Almanza Vega, Rigoberto.** *Lecciones de Amparo*, segunda edición, México, UNAM-Facultad de Derecho-División de Universidad Abierta, 1995.
- 2 **Arteaga Nava, Elisur.** *Derecho Constitucional*, segunda edición, México, Editorial Oxford University Press, 1999.
- 3 **Barrere Unzueta María de los Ángeles.** *El Concepto de Derecho*, en “Lecciones de Teoría del Derecho”, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 1998.
- 4 **Bazdresch Luis.** *El Juicio de Amparo. Curso General*, segunda reimpresión, México, Editorial Trillas, 1987.
- 5 **Bidart Campos, Germán J. J. y Carnota, Walter F.** *Derecho Constitucional Comparado*, Tomo I, primera reimpresión, Buenos Aires, Editorial Ediar, 2001.
- 6 **Bidart Campos, Germán J.** *Teoría General de los Derechos Humanos*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- 7 **Burgoa Orihuela, Ignacio.** *Derecho Constitucional Mexicano*, decimocuarta edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 2001.
- 8 **Burgoa Orihuela, Ignacio.** *El Juicio de Amparo*, decimosexta edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.
- 9 **Carnelutti, Franceso.** *Sistema de derecho procesal civil*. Tomo I. Traducción de Niceto Alcalà-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, Editorial UTEHA, 1944.
- 10 **Carpizo Jorge, Cossío Díaz José Ramón y Fix-Zamudio Héctor.** “La jurisdicción constitucional en México”, en *La Jurisdicción constitucional en Iberoamérica*. García Belaunde D.- Fernández Segado, F, Madrid, Editorial Dykinson, S.L., 1997.
- 11 **Castro y Castro, Juventino.** *Lecciones de Garantías y Amparo*, tercera edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1981.
- 12 **Castro y Castro. Juventino.** *El artículo 105 constitucional*, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1997.
- 13 **Cienfuegos Salgado, David.** *Historia de los Derechos Humanos. Apuntes y Textos Históricos*. Primera Edición, México, Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, 2005

- 14 **Coronado, Mariano.** *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano.* Primera reimpression, México, UNAM, 1977.
- 15 **Covián Andrade, Miguel.** *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado,* primera edición, primera reimpression, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2004.
- 16 **De la Peza, José Luis.** “Mi experiencia en los Tribunales Electorales”. En *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México.* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- 17 **Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto.** *Elementos de Derecho Administrativo. Primer curso,* segunda edición, México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 2000.
- 18 **Elizondo Gasperín, María Macarita.** *Temas selectos del Derecho Electoral. Formación y Transformación de las Instituciones,* primera edición, México, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, 2005.
- 19 **Estrada Alexei, Julio.** *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares.* Primera Edición, Colombia, Universidad externado de Colombia. 2000.
- 20 **Ferrajoli, Luigi.** “Derechos Fundamentales”. En *Los Fundamentos de los derechos Fundamentales.* Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Madrid, Editorial Trotta, S.A., 2001.
- 21 **Fix Zamudio, Héctor.** *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos,* México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1993
- 22 **Fix Zamudio, Héctor.** *Veinticinco años de evolución en la Justicia Constitucional 1940-1965,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968.
- 23 **Fix Zamudio. Héctor.** “Estudio sobre la jurisdicción constitucional mexicana”, México, Imprenta Universitaria, 1961.
- 24 **Fix-Zamudio Héctor.** *El Juicio de Amparo,* primera edición, México, Editorial Porrúa, 1964.
- 25 **Galván Rivera, Flavio.** *Derecho Procesal Electoral Mexicano,* primera edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

- 26 **García Becerra, José Antonio.** *Los medios de control constitucional en México*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, 2001.
- 27 **García Máynez, Eduardo.** *Introducción al Estudio del Derecho*, Cuadragésima Edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1989.
- 28 **García Orozco, Antonio.** *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, segunda edición, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978.
- 29 **Góngora Pimentel, Genaro.** *Introducción al Estudio del Juicio de Amparo*, séptima edición actualizada, México, Editorial Porrúa, 1999.
- 30 **Kelsen, Hans.** *Teoría General del Estado*, Granada, Editorial Comares, S.L., 2002.
- 31 **Nikken, Pedro.** *El concepto de derechos humanos*. En "Estudios Básicos de Derechos Humanos. I". San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.
- 32 **Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando.** *Evolución y Perspectiva del Derecho Electoral Mexicano. La Justicia Electoral*, Tesis presentada en la UNAM para obtener el grado de Doctor en Derecho, México, 1998.
- 33 **Pérez Royo, Javier.** *Curso de Derecho Constitucional*, décima edición, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. 2005.
- 34 **Reyes Zapata, Mauro Miguel.** "Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano". En Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Coordinador, *Derecho Procesal Constitucional*, Tomo II, Cuarta Edición, México, Editorial Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.
- 35 **Sagüés, Néstor Pedro.** *Derecho procesal Constitucional. Recurso extraordinario*. 4ª. Edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2002.
- 36 **Sánchez Bringas, Enrique.** *Derecho Constitucional*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- 37 **Schmitt, Carl.** *Teoría de la Constitución*, Traduc. Francisco Ayala, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.
- 38 **Tena Ramírez, Felipe.** *Derecho Constitucional Mexicano*, trigésima tercera edición, México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., 2000.

- 39 **Tena Ramírez, Felipe.** *Leyes Fundamentales de México. 1808-1995*, Décimo novena edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1995.
- 40 **Terrazas Salgado, Rodolfo.** “Introducción al Estudio de la Justicia constitucional Electoral en México”. Tomo I, México, Ángel Editor, 2006.
- 41 **Terrazas Salgado, Rodolfo.** “Naturaleza Jurídica de los Derechos Políticos”, publicado en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1992.
- 42 **Valdés Sánchez, Clemente.** “Marbury Vs. Madison. Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en Estados Unidos”, En: *Marbury contra Madison. Una decisión histórica para la justicia constitucional*, Cienfuegos Salgado, David, Compilador, primera edición, México, Editorial Laguna-El Colegio de Guerrero, A.C., 2005.

DICIONARIOS.

- 1 ***Diccionario de la Lengua Española.*** Real Academia Española, Tomo a-g, Vigésima Segunda Edición, 2001.
- 2 ***Diccionario de la Lengua Española.*** Real Academia Española. Tomo h-z, Vigésima Segunda Edición, 2001.
- 3 ***Diccionario Electoral.*** Serie Elecciones y Democracia, primera edición, San José, CR, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988
- 4 ***Diccionario Electoral.*** Tomo I, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003
- 5 ***Enciclopedia Jurídica Mexicana,*** Tomo III, D-E, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Editorial Porrúa – UNAM, 2002,

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=675>

<http://www.cndh.org.mx/losdh/losdh.htm>

<http://www.oit.org.pe/sindi/general/documentos/manualfitcm.html>

<http://www.onu.org./spanish>

<http://www.trife.org.mx>

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán, Zacatecas.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

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

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Códigos Electorales de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Morelos, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de Ignacio de la Llave,

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO)

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para los Estados de Campeche, Guanajuato, Tlaxcala,

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Código Electoral del Distrito Federal

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica de la Fiscalía Electoral del Estado de Chiapas

Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral de Chiapas

Leyes Electorales de los Estados de Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas.

Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila de Zaragoza

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán

Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Baja California.

Ley de Justicia Electoral de los Estados de Michoacán de Ocampo, Nayarit,

Ley de los Sistemas de Medios de Impugnación Electoral del Estado de Zacatecas.

Ley de Medios de Impugnación del Estado de Baja California Sur,

Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Tlaxcala

Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza

Ley de Participación Ciudadana (Yucatán)

Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Chiapas

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de los Estados de Guerrero, Yucatán,

Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral en los Estados de Hidalgo, Quintana Roo.

Ley Estatal del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Colima

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, segunda edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

OTROS.

Manual de Derechos Humanos para las Fuerzas Armadas. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2005.

Rocatti V., Mireille. *Los derechos humanos y el combate a la tortura en México.* Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. No. 107, Año 9, México, Junio 1999

Terrazas Salgado, Rodolfo. "El Juicio de Amparo y los Derechos Político Electorales" Publicado en la Revista *Justicia Electoral*, Vol. V., No. 8, México, 1996.

CONFERENCIAS

Bernal Pulido, Carlos. *Los Derechos Fundamentales y su interpretación por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,* Conferencia realizada en el Auditorio "José Luis de la Peza" del mencionado órgano jurisdiccional, del 5 al 9 de junio de 2006.